

As inovações do Projeto de Lei 20/2007 quanto ao parcelamento do solo urbano e a regularização fundiária sustentável.

Adriana Teixeira de Souza

1. Introdução; 2. Alterações legislativas; 2.1. Alterações previstas no projeto de lei 20/2007; 2.1.1. Alteração no estatuto da cidade; 2.1.2. Alterações na lei de registros públicos; 2.1.3. Alterações no código de processo civil; 2.1.4. Alterações na lei geral de desapropriações; 2.2. Alterações feitas pela lei 11.481/2007; 3. Normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos; 3.1. Formas de parcelamento do solo; 3.2. O instituto da gestão plena; 4. A regularização fundiária sustentável de áreas urbanas; 4.1. A regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico; 4.2. Regularização fundiária em área de preservação permanente; 5. Conclusão; 6. Notas; 7. Referências.

Resumo

Este artigo foi desenvolvido a partir de trabalho monográfico apresentado como exigência para conclusão da disciplina ministrada pela professora Sonia Rabello de Castro, intitulada Temas & Problemas Urbanos, do curso de Mestrado em Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. A monografia foi elaborada por mim, com a orientação da professora e suporte nas discussões desenvolvidas ao longo de todo o curso, que abordaram temas relevantes do Direito Urbanístico, tais como repartição de competências constitucionais em matéria urbanística, parcelamento do solo, licença urbanística, desapropriação, instrumentos tributários e muitos outros. A pesquisa se propôs a uma análise crítica do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana – Projeto de Lei 20/2007 – que disciplina o Parcelamento do Solo Urbano, e disciplina a regularização fundiária sustentável. O trabalho analisou as alterações propostas no Projeto para diversas leis federais de uso corrente, como o Estatuto da Cidade, o Código de Processo Civil e a Lei Geral de Desapropriações; demonstrou os problemas na aplicação do instituto da gestão plena, com suporte em pesquisas de informações básicas municipais conduzidas pelo IBGE, e teceu considerações sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, bem como sobre a regularização fundiária em áreas de preservação permanente.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Parcelamento do solo. Município.

Abstract

This work was developed from a project presented on the subject called Urban Themes and Problems, conducted by Professor Sonia Rabello de Castro. This subject is part of the Master Course in Urban Law studies of the Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Brazil). The project was written by me, co-ordinated by the teacher and based upon the discussions developed during the course, related to central subjects concerning urban law, such as constitutional roles of the union, states and cities in terms of urban subjects, land parcelling,

urban license, taking, taxation and several others. The research was oriented to a critical analysis of the Urban Land Responsibility Bill – PL 20/2007 – which regulate the land parcelling and strategies for urbanisation, infrastructure and service delivery for slums and illegally divided regions. Studies were conducted to understand some main national laws which the bill is about to alter, such as the City Code (Estatuto da Cidade), the Civil Law Procedure Code, and the taking law. Problems were pointed using the data found in the researchs conducted by a government institute (IBGE), which demonstrates the difficulties experienced by cities in public administration. This work also comments the strategies of urbanisation, infrastructure and service delivery for slums and illegally divided areas.

Key words: Urbanisation. Slum upgrading. Land parcelling.

1. Introdução

Este trabalho tem como fundamentos o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana – Projeto de Lei 20/2007 e a Lei 11.481 de 31 de Maio de 2007, que dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

Durante a elaboração desta pesquisa, foram definidos três vetores de trabalho: o primeiro (que resultou na formação do tópico 1) foi a sistematização das principais inovações legislativas contempladas pelo Projeto e pela Lei 11.481/07. Já no início da pesquisa surgiu a necessidade de fazê-lo, considerada a profundidade das transformações previstas pelo Projeto. As modificações inseridas pela Lei 11.481/07 eram planejadas pelo Ministério das Cidades desde 2003, e, com sua inserção na Lei já em vigor, uma parte das modificações integra o Direito vigente. Daí decorre a necessidade de priorizar o estudo dessas alterações.

Posteriormente, a pesquisa se orientou para a compreensão do Projeto de Lei 20/2007, da sua origem aos objetivos, passando pelo sistema proposto para a efetivação da regularização fundiária e pelas alterações legislativas quanto ao parcelamento do solo urbano, inclusive com a criação de uma nova modalidade de parcelamento.

Quanto às origens do Projeto, remontam ao ano de 2003, no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável. O Ministério das Cidades¹ participou do processo de revisão da Lei nº. 6.766/79, que estatui as diretrizes gerais do parcelamento do solo urbano, por considerar importante, para o avanço dos programas municipais e estaduais de regularização fundiária, que a Lei 6766/79 fosse remodelada, já que a regularização fundiária encontra obstáculos legais de várias ordens: urbanísticos (Lei Federal nº 6.766/1979); ambientais (Código Florestal, leis ambientais);

fundiários (Lei de Patrimônio da União); cartorários; processuais; obstáculos relativos à lei de desapropriações; dentre outros.

Através de parceria com a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior – CDUI – da Câmara dos Deputados no encaminhamento de projeto de lei que já tramitava, e que remodelava a Lei Federal nº 6.766/1979, o Ministério das Cidades propôs ao Deputado Relator que o escopo do Projeto de Lei 3057/2000 fosse ampliado para tratar não apenas de parcelamento do solo, mas também de regularização fundiária. As contribuições internas e externas ao Ministério foram sistematizadas, e o material foi encaminhado ao Relator e submetido à discussão no Comitê de Planejamento Territorial e Política Fundiária, do Conselho Nacional das Cidades, que criou um grupo de trabalho para acompanhar o processo de revisão da lei, junto ao Congresso Nacional.

Desse esforço resultou o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, que tem como metas *regular o parcelamento do solo* (revoga a Lei 6766 e a Lei 10932/04, que alterou o art. 4º da Lei 6766); *regulamentar a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas* e, para atingir esses objetivos, o Projeto propõe a alteração de algumas leis em vigor, dentre as quais se destacam o *Estatuto da Cidade*, a *Lei de Registros Públicos*, o *CPC*, a *Lei Geral de Desapropriações* e a *Lei 4380/64* (financiamento habitacional).

O tópico 2 discorre sobre o parcelamento do solo urbano, do modo como foi disciplinado no Projeto. Enfoca a nova modalidade – o condomínio urbanístico – tece considerações sobre a licença urbanística e ambiental integrada e comenta o instituto da gestão plena, sob a ótica da autonomia municipal.

O tópico 3 se dedica à regularização fundiária sustentável de áreas urbanas. O estudo se inicia com um breve panorama da regularização fundiária, sua aplicação pelo Poder Público e fundamentos constitucionais e legais, e evolui para a análise da disciplina da regularização fundiária, do modo como foi tratada no Projeto de Lei 20/2007. Por fim, algumas anotações são feitas à regularização fundiária em áreas de preservação permanente, narrando a disciplina prevista no Projeto e explanando o tratamento dado pela Resolução 369 do CONAMA.

A metodologia utilizada foi a análise do Projeto e da legislação em vigor sobre o tema enfocado. Além disso, estudos realizados pelo IBGE, IBAM e Instituto Pereira Passos forneceram vários dados que auxiliaram na fundamentação dos argumentos expendidos.

2. Alterações legislativas

Neste capítulo serão analisadas as alterações legislativas propostas pelo Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana (Projeto de Lei 20/2007). Inicialmente, cumpre observar que as alterações são *difusas*, abrangendo boa parte das leis nacionais mais importantes, que influem diretamente na aplicação do ordenamento jurídico como um todo. Ademais, as modificações legislativas propostas, além de difusas pelo ordenamento jurídico, são *estruturais*, pois modificam o caráter de institutos já consolidados, tradicionais, e de grande utilização no quotidiano jurídico.

Posteriormente, no item 1.2., serão comentadas as alterações promovidas pela Lei 11.481 de 31 de maio de 2007, que prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. A Lei 11.481/2007 entrou em vigor em 31 de maio de 2007, data de sua publicação, e também promoveu alterações legislativas importantes, que guardam simetria com aquelas propostas no Projeto de Lei 20/2007.

2.1. Alterações previstas no projeto de lei 20/2007

2.1.1. Alteração no estatuto da cidade

O art. 145 do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana faz modificações pontuais na Lei 10257 de 10 de Julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

O art. 4º do Estatuto da Cidade traz o rol dos instrumentos de política urbana, e no inciso V arrola institutos jurídicos e políticos. O Projeto de Lei 20/2007 cria dois novos instrumentos, incluindo as alíneas ‘t’ e ‘u’ no inciso V: a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e a legitimação de posse.

Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária, de acordo com o inciso XXVII do art. 3º do Projeto de Lei 20/2007, é o 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.

A legitimação de posse, de acordo com o inciso XXVIII do art. 3º do Projeto de Lei 20/2007, é 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 da natureza da posse.

Observa-se, portanto, que os dois novos institutos jurídicos e políticos antecedem a regularização fundiária. No sistema proposto pelo Projeto

de Lei 20/2007, inicialmente é procedida a demarcação urbanística, depois, a legitimação de posse, e num terceiro momento é que se inicia a regularização fundiária.

Outra alteração proposta pelo art. 145 do Projeto de Lei 20/2007 é ao inciso III do art. 12 do Estatuto da Cidade, que confere a legitimidade para propositura da ação de usucapião especial urbana, na qualidade de substitutos processuais, *à associação de moradores*, regularmente constituída ou com personalidade jurídica, *e ao Município* (ou ente público a ele vinculado com atuação na área de desenvolvimento urbano). A associação de moradores e o Município só poderão assumir a condição de substitutos processuais com a autorização expressa dos representados.

Quanto ao Município algumas dúvidas surgem da análise do dispositivo. Confira-se a redação do art. 145 II do Projeto de Lei 20/2007:

II – inciso III do art. 12:

“Art. 12

“III – como substituto processual, desde que com a autorização expressa dos representados:

a) a associação de moradores, regularmente constituída, com personalidade jurídica;

b) o Município ou ente público a ele vinculado com atuação na área de desenvolvimento urbano. (NR)”²

O que se indaga, após uma leitura do dispositivo assim redigido, é *se o papel de promover a ação de usucapião especial urbano cabe ao Município*. O Poder Público, assim atuando, estaria *tutelando o direito de propriedade dos particulares* (que têm legitimidade jurídica para propor a ação de usucapião especial urbano), e assumindo a qualidade de parte no processo, em contraposição a outros particulares, cujos nomes figuram como proprietários no Registro de Imóveis. Em outras palavras, trata-se de um conflito de interesses entre particulares. Um particular que visa o reconhecimento de seu direito de propriedade, por ter exercido a posse com intenção de ser dono e por preencher os outros requisitos exigidos em lei, e outro particular que resiste ao reconhecimento desse direito.

Da análise da competência constitucional deferida pela Constituição da República nos arts. 23 e 30 aos Municípios, *não se encontra fundamento jurídico* que justifique a intervenção do Município na qualidade de parte num conflito de interesses entre particulares, posto em juízo, acerca do reconhecimento do direito de propriedade de alguns e da concomitante perda do direito de outros. Aliás, da leitura de cada um dos incisos sobressai que a missão constitucional do ente político é sempre genérica, abrangente, e *implica na tutela de um interesse que não tem destinatários predeterminados*.

O art. 145 do Projeto de Lei 20/2007 também altera o art. 35 do Estatuto da Cidade, que trata da transferência do direito de construir, e fica assim redigido:

III – art. 35:

“Art. 35.

§ 3º O acréscimo e a redução de potencial construtivo derivados da transferência do direito de construir deverão ser, respectivamente, objeto de registro e averbação na matrícula dos respectivos imóveis. (NR)”

O dispositivo trata da averbação de potencial construtivo no Registro de Imóveis. A dúvida que se apresenta aqui é se tal averbação é pertinente. Afinal, o Registro de Imóveis tem, fundamentalmente, a finalidade de identificar, junto à matrícula do imóvel, quais são os direitos reais que cabem ao titular do imóvel.

O art. 167 da Lei 6015/73 – Lei de Registros Públicos – descreve o que deve ser objeto de registro junto à matrícula dos imóveis, e ali são encontrados, além de direitos reais, referências a outras situações que impliquem em limitações ou interferências sobre o direito real. Assim, por exemplo, o nº18 do inciso II manda registrar a notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano. Embora não se trate de direito real, essa averbação condiz com o caráter registral, pois interfere no uso, que é uma das faculdades que integram o direito real de propriedade. Através da notificação, o particular é instado pelo Poder Público a dar uso ao imóvel, compulsoriamente.

A averbação de potencial construtivo, porém, não tem o caráter de limitação quanto ao uso do imóvel. Quando se perquire sobre o alcance do direito de propriedade, o que se verifica é que o titular do domínio tem direito ao uso do solo. O direito ao uso da terra é algo distinto do direito ao uso do solo criado, do solo artificial. E o solo artificial não é do proprietário. Conforme leciona Flavio Villaça:

[...]o direito de construir, que estaria associado à propriedade da terra urbana, seria o direito de se construir uma área igual, no máximo, à área do lote. Qualquer área construída adicional seria objeto de concessão por parte do Poder Público, e essa concessão poderia ser onerosa.³

Ademais, o que o proprietário tem sobre o solo são as faculdades de uso, fruição e disposição. Sobre o tema dispôs o art. 1228 do Código Civil:

Art. 1228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.⁴

O que se denomina “direito de construir”, na verdade, constitui, em regra, mera expectativa de direito. O proprietário não tem o direito adquirido de construir

sobre o solo pela simples razão de ser o titular do domínio. *Para construir, que é apenas uma das maneiras de exercício da faculdade de uso, o particular precisa requerer uma licença à Administração Pública, e só após a concessão dessa licença é que poderá edificar no imóvel, e, mesmo assim, não de modo ilimitado, e sim, com respeito às condições predefinidas pelo Poder Público.*

Portanto, o que se conclui é que o Projeto pretende tornar objeto de registro uma expectativa de direito. A expectativa de direito de construir, que só se torna direito na eventualidade de ser requerida uma licença à Administração Pública, e deferida. Para alguns autores, inclusive, só se incorpora o direito de construir ao patrimônio do proprietário quando a construção ocorre. Confira-se explanação de Maria Mercedes Maldonado Copello:

Los derechos adquiridos que se instalan como una categoría ambigua son aquellos que han ingresado al patrimonio, una vez que se ha consolidado una relación o situación jurídica de manera concreta, específica. Un caso específico son las normas de carácter público – las de urbanismo y medio ambiente – estas no crean derechos adquiridos de modo alguno. No se puede incorporar al patrimonio las normas de carácter general e impersonal, como son las normas de uso de suelo contenidas en los Planes de Ordenamiento Territorial o conferirlos, en este caso el Estado. [...] No se puede incorporar al patrimonio la simple posibilidad de ejercer una facultad – la de construir por ejemplo --, por tanto no es factible ingresar al patrimonio meras expectativas. En urbanismo se entendería que la facultad de construir ha entrado al patrimonio del propietario cuando se otorga una licencia e incluso se plantea por algunos autores que esto es así cuando se realiza efectivamente la construcción. Sin existir una licencia o autorización específica de construir, las normas generales de urbanismo pueden ser variadas – cambio de zonificación, reducción de los índices de construcción – sin que de esta manera se esté afectando un derecho patrimonial del propietario.⁵

Expectativas de direito, simples possibilidades de exercer uma faculdade, não são objeto de registro junto à matrícula do imóvel. Contudo, no sistema inaugurado pelo Projeto de Lei 20/2007, o acréscimo e a redução de potencial construtivo do imóvel, que ocorrem por iniciativa da Administração Pública, são concessões do Poder Público, passam a ser objeto de averbação no Registro de Imóveis.

Indaga-se quanto à utilidade de tal averbação. Afinal, a averbação não tem, obviamente, o condão de vincular a atuação da Administração Pública, que poderá modificar os índices de potencial construtivo para toda uma região da cidade, por

razões de interesse público, mesmo após a averbação.

O que se percebe, numa primeira análise, é que a averbação de uma concessão do Poder Público no Registro de Imóveis pode agregar valor ao imóvel, interferindo no preço da terra; para aumentá-lo ou reduzi-lo.

De qualquer modo, para ser condizente com a redação dada ao art. 35 do Estatuto da Cidade, o Projeto inclui também o §5º no art. 167 da Lei de Registros Públicos:

§ 5º As restrições legais, ambientais, administrativas e convencionais ao gozo dos direitos registrados ou à sua disponibilidade serão objeto de averbação.

2.1.2. Alterações na lei de registros públicos

O art. 146 do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana altera os arts. 167, 168, 172 e outros da Lei 6015/73.

Quanto às decisões políticas que motivaram tais alterações, informações disponíveis na página do Ministério das Cidades⁶ pontuam que, com base nos inúmeros relatos provenientes de pessoas de diversas partes do país, indicando a impossibilidade de levar a cabo o registro da regularização fundiária, e considerando o caráter constitutivo do registro imobiliário no Brasil, foram identificadas, numa jornada de discussões temáticas sobre a questão, três ordens de problemas: os altos custos do registro; os procedimentos exigidos para o registro da regularização; e, as práticas dos cartórios e oficiais de registro que estariam inviabilizando o avanço dos programas municipais e estaduais de regularização.

Em função dessa discussão e das articulações políticas que se seguiram com a ANOREG – Associação dos Notários e Registradores do Brasil -- e com o IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, em 2003, quanto à questão dos custos dos registros, a ANOREG se posicionou publicamente de maneira favorável à gratuidade do registro dos parcelamentos regularizados e das primeiras matrículas resultantes, seja de ações de usucapião especial urbano, seja de políticas de concessão de uso especial para fins de moradia/concessão de direito real de uso. A gratuidade já se encontra hoje em lei (Lei 10.931/2004, que alterou o art. 213 da Lei de Registros Públicos), inserida como emenda ao Projeto de Lei que revisava condições contratuais e registrárias para a incorporação imobiliária.

O art. 213 da Lei de Registros Públicos, em vigor, dispõe, no §11, que independe de retificação a regularização fundiária de interesse social, realizada em ZEIS, promovida pelo Município, *quando os lotes já estiverem cadastrados ou com*

lançamento fiscal há mais de vinte anos. O §15 do art. 213 isenta de custas e emolumentos (notariais ou de registro) as anotações decorrentes de regularização fundiária de interesse social, quando promovida pela Administração Pública.

De acordo com o Ministério das Cidades, teve início em 2003 a discussão no Ministério das Cidades de um termo de compromisso com a ANOREG, visando isentar de custas de registros a regularização do parcelamento e da primeira matrícula dos lotes que entrarão no mercado.

Sobre a isenção de custas no registro da regularização fundiária de interesse social, dispôs o Projeto de Lei 20/2007 (arts. 114 a 119), notadamente nos seguintes dispositivos:

Art. 118. Os registros da regularização fundiária, do auto de demarcação urbanística e da legitimação de posse, bem como a lavratura de escritura pública e o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social serão realizados independentemente do recolhimento de custas, ficando o pagamento dos emolumentos a cargo do responsável pela regularização fundiária.

§ 1º Os valores relativos aos emolumentos do registro do primeiro direito real constituído ou da legitimação de posse e os de lavratura de escritura pública referidos no caput deste artigo serão reduzidos em, no mínimo, 20% (vinte por cento) e poderão ser repassados ao beneficiário da regularização fundiária, observada sua capacidade econômica.

Art. 119. A averbação das construções residenciais em assentamentos informais objeto de regularização fundiária de interesse social independará da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários.

§ 1º Para a averbação das construções preexistentes, bastará estarem mencionadas no plano de regularização fundiária ou no título de outorga de direito.

§ 2º A primeira averbação de construção residencial de até 70m² (setenta metros quadrados) de área edificada será feita independentemente do pagamento de custas e emolumentos.

Da leitura do *caput* do art. 118 surge uma dúvida. Observa-se que o dispositivo isenta o registro, ou seja, ato cartorário, de custas. Quanto aos emolumentos, porém, ficam mantidos. O que o dispositivo faz é dispor que arcará com o pagamento dos mesmos o responsável pela regularização fundiária (ou seja, o Poder Público), aventando a possibilidade de repasse dos emolumentos aos beneficiados pela regularização fundiária.

No §2º do art. 119 há isenção *de custas e emolumentos* para a averbação de construção residencial, desde que se trate da primeira averbação, e de edificação de até 70m².

Quanto ao conceito de emolumentos, a Lei 10.169 de 29 de Dezembro de 2000 esclarece, no parágrafo único do art. 1º, que se destinam a remunerar os serviços prestados pelos notários e registradores:

Art. 1º Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta lei.

Parágrafo único. O valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.⁷

Notários e registradores exercem atividade *em caráter privado*, por delegação do Poder Público, conforme estatui o art. 236 da CRFB. Há quem entenda que, dado o caráter privado do exercício da atividade, e em razão da natureza dos emolumentos, que se prestam à remuneração dos notários pelos serviços prestados, são inconstitucionais as leis que garantem a gratuidade dos emolumentos. Neste sentido, confira-se artigo sobre a natureza jurídica dos emolumentos notariais e registrais, de autoria de Adelar José Drescher:

Com o advento da Constituição da República de 1988, os agentes delegatários exercem a atividade em caráter privado (art. 236 da Constituição da República), disso decorre a afirmação de que os serventuários têm *o direito a total percepção dos emolumentos recebidos em decorrência dos atos na serventia*. Porém, existem outras leis esparsas que também asseguram a gratuidade de emolumentos para determinados atos. *Essas leis são inconstitucionais*, à exceção da lei 9.534/97 que trata de atos relativos à cidadania, tendo com o abrigo a própria Carta Maior. A promulgação da Constituição Cidadã garantiu aos notários e aos registradores o direito a percepção integral dos emolumentos, pelo simples fato de estes exercerem atividade estatal em caráter privado. [...]O caráter privado da atividade, que tem envergadura extraída do texto constitucional, garante o direito dos notários e dos registradores de não verem-se obrigados a praticarem atos que envolvam custos sem a necessária contraprestação (emolumentos) pois admitir raciocínio inverso seria uma forma ainda que indireta de desapropriação, à guisa da garantia constitucional da propriedade. [...] Entre as leis que deferem a isenção dos emolumentos podemos citar o artigo 6º da lei 6.969 de 10 de Dezembro de 1981 que registra que o autor da ação de usucapião especial terá, se o pedir, o benefício de *assistência judiciária gratuita, inclusive para o registro de imóveis*. (ênfases acrescidas). No mesmo compasso, o Estatuto da Cidade [...] no artigo 12, § 2º, afirma que na ação de usucapião especial urbana, o autor terá *os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis* (ênfases acrescidas). A lei 9.785/99 diz que o registro de imissão provisória da posse, em casos de desapropriação de imóveis para a regularização de loteamentos clandestinos será gratuita. [...]⁸

Além da possibilidade de questionamento da constitucionalidade da norma, com arrimo na argumentação em linha com o artigo acima transcrito, observe-se também que o art. 8º da Lei 10.169/2001 estabelece que os Estados e o Distrito Federal deverão

estabelecer, no âmbito de sua competência, forma de compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos por eles praticados. Já o Projeto de Lei 20/2007 não prevê nenhuma forma de compensação pela prática de atos de registro sem pagamento dos emolumentos.

Sobre as alterações promovidas na Lei de Registros Públicos pela Lei 11.481/2007, que dispôs sobre a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, conferir também item 1.2 *infra*.

2.1.3. Alterações no código de processo civil

O art. 147 do Projeto de Lei 20/2007 inclui, no art. 17 do Código de Processo Civil, o inciso VIII. O art. 17 do CPC define as condutas que configuram litigância de má fé, e o inciso VIII fica assim redigido:

*“Art. 17.
VIII – oferecer à penhora área urbana ocupada por terceiros, de forma coletiva, para fins de moradia. (NR)”*

O art. 82 do CPC trata da legitimidade processual ativa do Ministério Público. O Projeto altera a redação do inciso III, para que conste expressamente que o MP é legitimado a intervir nas ações de litígios coletivos pela terra *urbana*.

*Art. 82.
III - nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural ou urbana e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte. (NR)”*

O art. 690 do CPC trata da alienação em hasta pública de bem objeto de penhora. Integra o Capítulo IV do Título II do CPC, que regula as espécies de execução. O Capítulo IV traz a execução por quantia certa contra devedor solvente, e o art. 690 dispõe sobre a arrematação do bem penhorado. A alteração prevista no Projeto vem garantir o direito de preferência na arrematação aos moradores de área urbana consolidada.

*Art. 690.
§ 2º Os moradores de área urbana consolidada utilizada para fins de moradia, objeto de apreensão judicial, terão assegurado, quando não for o caso de usucapião, o direito*

de preferência sobre os licitantes e os credores para a arrematação da área, pelo preço da avaliação.

O morador a que o Projeto se refere é o possuidor, que fez da terra a sua moradia, mas ainda não cumpriu o requisito temporal exigido para aquisição da propriedade pela usucapião. O proprietário da terra é o executado, cujo imóvel foi penhorado e levado à hasta pública. De acordo com o §2º, acima transcrito, os possuidores terão direito de preferência na arrematação da área, pelo preço da avaliação. Prossegue o Projeto, incluindo o §3º no art. 690 do CPC:

§ 3º No caso previsto no § 2º deste artigo, o preço não incluirá o valor das acessões realizadas pelos moradores e o das obras de infra-estrutura eventualmente realizadas pelo Poder Público.

O objetivo do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana é proteger o possuidor, deduzindo do preço do imóvel as acessões feitas pelos possuidores. Contudo, indaga-se: *quem pagará pelas acessões?*

A primeira resposta que ocorre é que pagará pelas acessões o proprietário do imóvel, que está sendo executado. Afinal, ele é o devedor. O imóvel foi penhorado e levado à hasta pública em razão das suas dívidas. Contudo, se esse imóvel, ocupado por possuidores, foi levado à hasta pública, é porque o devedor já não tinha nenhum outro bem que pudesse satisfazer o credor.

Ora, para o credor não é vantajoso aceitar que a execução recaia sobre um terreno ocupado por possuidores para fins de moradia. Se assim ocorreu, é porque não restou nenhum outro bem que pudesse garantir a execução. *Do mesmo modo que o devedor não tem bens para ilidir a execução, também não os terá para financiar o pagamento pelas acessões realizadas pelos possuidores. Como os possuidores poderão fazê-lo pagar pelas acessões?* Observe-se que o dispositivo é de árdua aplicação prática.

Outro objetivo desse dispositivo é que o possuidor não arque com a despesa feita pelo Poder Público (obras de infra-estrutura). *Como coadunar esse dispositivo com a recuperação de mais valias urbanas, diretriz geral do Estatuto da Cidade e objetivo do Projeto*, constante do art. 2º?

Além disso, o Projeto de Lei 20/2007, no art. 147, altera o art. 942 do Código de Processo Civil. O art. 942 do CPC integra o Capítulo VII (que regula o procedimento da

ação de usucapião) do Livro IV (Procedimentos Especiais) do CPC. O art. 942 fica assim redigido:

IV – art. 942:

“Art. 942.

§ 1º Quando o imóvel estiver matriculado, será facultado ao autor pleitear a usucapião na forma em que se encontra nela descrito e, nesse caso:

I – na petição inicial, bastará a indicação da localização do imóvel, o número da matrícula e a circunscrição imobiliária, juntando-se certidão do registro de imóveis expedida a menos de 30 (trinta) dias;

II – serão citados somente aqueles que figurarem como proprietários ou titulares de direitos registrados na matrícula;

III – não serão apreciadas questões envolvendo demarcação de divisas, podendo o confrontante prejudicado, a qualquer tempo, se valer do procedimento próprio;

IV – a decisão não fará coisa julgada em face da União, Estado, Município, ou seus órgãos da administração descentralizada;

V – transitada em julgado a ação, o imóvel será registrado em nome do autor, assumindo este a responsabilidade por todos os tributos, despesas condominiais e outras obrigações propter rem incidentes sobre o bem.

O *caput* do art. 942 se manteve igual, mas o inciso II do §1º indica que *a regra da citação dos confinantes, confrontantes e eventuais interessados será revogada*, porque incompatível com essa lei posterior. O inciso III fortalece essa leitura, porque repele as questões envolvendo demarcação de divisas no mesmo processo da usucapião.

2.1.4. Alterações na lei geral de desapropriações

O art. 148 do Projeto de Lei 20/2007 inclui o art. 13-A no Decreto-Lei 3365/41. O art. 13-A foi inserido na parte do Decreto-Lei que trata do processo judicial da desapropriação, e ficou assim redigido:

Art. 13-A. A petição inicial deverá conter descrição precisa do imóvel desapropriado com a indicação das coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, sob pena de indeferimento e, se a desapropriação for parcial, deverá ser descrito o remanescente do imóvel desapropriado, para fins de posterior averbação e abertura de matrícula no Registro de Imóveis.

De acordo com o Ministério das Cidades⁹, o Comitê de Planejamento Territorial e Política Fundiária, do Conselho Nacional das Cidades, que criou um GT ampliado para acompanhamento de todo o processo de revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, junto ao Congresso Nacional, buscou compatibilizar as anacrônicas bases cartorárias com as bases cadastrais dos municípios, visto que se tratam de sistemas profundamente distintos.

Para promover essa compatibilização, a proposta do Grupo de Trabalho do Conselho Nacional das Cidades foi a utilização de geo-referenciamento, na forma do que já havia sido proposto para as áreas rurais pela Lei Federal nº. 10.267/2001. O Ministério das Cidades reconheceu que é um desafio definir os critérios para que isso possa acontecer também nas áreas urbanas, considerando as limitações da capacidade atual de gestão dos municípios.

O art. 3º da Lei 10.267/2001 alterou o art. 225 da Lei de Registros Públicos, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 225.

.....

§ 3º Nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, a localização, os limites e as confrontações serão obtidos a partir de memorial descritivo assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais.(NR) ¹⁰

Portanto, desde 2001 é exigido, em qualquer processo judicial que contenha uma lide acerca da localização, limites e confrontações de um imóvel rural, sejam informadas as coordenadas georreferenciadas do imóvel. Apesar disso, em 2005, quatro anos após a entrada em vigor da lei, a Comissão Nacional de Assuntos Fundiários, órgão da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, publicou uma pesquisa sobre o impacto da legislação de georreferenciamento sobre os titulares de imóveis rurais:

Os resultados da consulta sobre o georreferenciamento aos produtores cadastrados no Projeto Conhecer da CNA, em setembro deste ano, reforçaram o entendimento sobre a urgência da flexibilização da lei que regulamenta a identificação da propriedade rural. Indagados sobre tipo de problemas ou dificuldades enfrentadas na hora em que o produtor precisa transferir a titularidade do imóvel rural, 21% dos produtores consultados destacaram os custos como o maior problema apresentado, 17% indicaram dificuldades com o Incra, 12% apontaram a exigüidade do prazo da legislação, outros 12% informaram a ausência de profissionais habilitados, 11% apontaram a questão da anuência de confrontantes; 8% mencionaram a falta de infra-estrutura geodésica; 4% relataram outros tipos de problemas, e apenas 8% não encontram problemas. Cabe ressaltar que 52% dos produtores rurais consultados consideraram importante a identificação georreferenciada das propriedades rurais. Porém, outros 18% informaram não saber o que é georreferenciamento, demonstrando a necessidade de maior divulgação e esclarecimento por parte do poder público. [...] Neste contexto, a entidade gestionou junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Incra e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), solicitando as providências necessárias à execução das exigências da lei de forma exequível. Com o mesmo intuito, a CNA

reuniu-se, em duas ocasiões, com representantes do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) e da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/Br).¹¹

Não é açodado supor que, se para os imóveis rurais, anos após a implementação da exigência por lei, ainda se caminha para a sua aplicação, o mesmo ocorrerá com relação aos imóveis urbanos. A questão que se apresenta é se realmente é apropriada a exigência legal como primeiro passo, antes da estruturação do Poder Público e da informação à sociedade.

O Projeto de Lei 20/2007 também insere o §4º no art. 15 da Lei Geral de Desapropriações:

Art. 15.

§ 4º A imissão provisória na posse é um direito real sujeito a registro no Registro de Imóveis competente. (NR)

O objetivo desse dispositivo é assegurar um *direito real sobre o imóvel para o Poder Público, ainda no curso do processo de desapropriação*. Se nenhuma outra alteração fosse prevista para o Decreto-Lei 3365/41, a ação de desapropriação prosseguiria, para discussão do valor do bem desapropriado, e chegaria ao final para a obtenção do título judicial para transmissão da propriedade (art. 29 da Lei de Desapropriações). Contudo, o art. 29 também teve alteração prevista no Projeto:

Art. 29. A aquisição da propriedade na desapropriação de imóvel ocorrerá:

I – se houver imissão provisória na posse, quando tornada irreversível a situação pela afetação do bem à finalidade a que se destinou a desapropriação, sendo o título hábil para registro o comprovante da ocorrência desse fato;

II – quando não houver imissão de posse, no registro da carta de sentença, a qual será extraída com o trânsito em julgado e após o pagamento da indenização ou expedição do ofício requisitório. (NR)

Se prevalecer a redação do art. 29 proposta no Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, portanto, *a transmissão da propriedade se dará com a imissão provisória na posse*. Isso porque *o comprovante da ocorrência da afetação do bem será expedido pela própria Administração Pública*, que é o ente expropriante. A ação de desapropriação, portanto, se restringirá à discussão do valor, já que *a transmissão da propriedade vai ocorrer muito antes da sentença*.

Alguns problemas surgem da leitura deste dispositivo. A compatibilização com a Constituição não é possível, já que o *caput* e o inciso XXII do art. 5º garantem o direito de propriedade, que tem o status de direito fundamental na ordem constitucional. Ademais, o inciso XXIV do art. 5º prevê que a desapropriação será procedida mediante *justa e prévia indenização* em dinheiro. Ora, se a desapropriação é procedida

judicialmente, *o pagamento da indenização pelo valor da terra ainda não ocorreu*. A discussão de valores continua, até a prolação da sentença. Portanto, *a transmissão da propriedade não pode anteceder a sentença*.

2.2. Alterações feitas pela lei 11.481/2007

A Lei 11.481 de 31 de Maio de 2007, que prevê medidas voltadas para a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, isentou de custas e emolumentos o registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social. O art. 12 da Lei 11.481/07 acrescentou à Lei 6.015/73 o art. 290-A:

Art. 12. A [Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 290-A:

“Art. 290-A. Devem ser realizados independentemente do recolhimento de custas e emolumentos:

I - o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar;

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

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

§ 2º Considera-se regularização fundiária de interesse social para os efeitos deste artigo aquela destinada a atender famílias com renda mensal de até 5 (cinco) salários mínimos, promovida no âmbito de programas de interesse social sob gestão de órgãos ou entidades da administração pública, em área urbana ou rural.”¹²

Sobre possíveis problemas de aplicação da isenção de custas e emolumentos cartorários, vide item 1.1.2 *supra*.

Interessante notar que o conceito de regularização fundiária de interesse social disposto no §2º do art. 290-A da Lei de Registros Públicos, com redação dada pela Lei 11.481/07, é construído a partir da renda mensal das famílias beneficiadas, e resulta absolutamente genérico e dependente de detalhamento para possibilitar sua aplicação.

De acordo com o Ministério das Cidades¹³, um dos objetivos específicos do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável é o pleno

reconhecimento, como formas de direito real, dos institutos da concessão de direito real de uso, da concessão de uso especial para fins de moradia e do usucapião especial urbano, sobretudo quando utilizados coletivamente. *A Lei 11.481/2007, já em vigor, transformou esses institutos em direitos reais, ao promover a alteração dos arts. 1225 e 1473 do Código Civil:*

Art. 10. Os arts. 1.225 e 1.473 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1.225.....
.....

XI - a concessão de uso especial para fins de moradia;
XII - a concessão de direito real de uso.” (NR)

“Art. 1.473.....
.....

VIII - o direito de uso especial para fins de moradia;
IX - o direito real de uso;
X - a propriedade superficiária.
.....

O objetivo da tipificação dos institutos como direitos reais, de acordo com o Ministério das Cidades¹³, é promover a aceitação desses novos títulos também pelos bancos financiadores e agências de crédito públicas e privadas, especialmente pela Caixa Econômica Federal, assim como por todos os programas que envolvem transferências de recursos entre entes federativos, de modo que não sejam tratados como formas inferiores de aquisição de propriedade.

A Lei 11.481/07, em sintonia com a intenção do Governo Federal de promover o financiamento habitacional, dispôs sobre a aceitação dos novos direitos reais pelos agentes financeiros:

Art. 13. A concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso e o direito de superfície podem ser objeto de garantia real, assegurada sua aceitação pelos agentes financeiros no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação - SFH.¹⁴

A dúvida que se coloca é se a mera imposição legal é suficiente para assegurar a aceitação dos referidos títulos pelo Sistema Financeiro de Habitação.

3. Normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos

O parcelamento do solo urbano tem suas diretrizes gerais dispostas na Lei 6766/79. A par daquelas disposições, 1688 Municípios brasileiros têm leis próprias para

regular o parcelamento do solo, segundo a pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Municipal¹⁵, realizada pelo IBGE em 2005.

A Lei 6766/79 surgiu sob a égide da Constituição da República de 1967 com redação dada pela Emenda Constitucional 01/69, que não previa competência expressa da União para legislar sobre Direito Urbanístico. Por esse motivo, o regramento do parcelamento do solo urbano através de uma lei federal não deveria ter prevalecido, por ser incompatível com a Constituição então em vigor, na visão de Diógenes Gasparini:

Não se encontra, no entanto, qualquer fundamento exposto para que a União pudesse, válida e indisputavelmente, dispor sobre os aspectos urbanísticos, embora, para alguns, a atribuição para editar normas sobre urbanismo esteja calcada na regra de competência, consignada a favor da União, prevista no inciso V (planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais) ou na contida no inciso XIV (estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento), do art. 8º da Carta Magna. A falta de competência da União para legislar sobre essa matéria torna os dispositivos da Lei do Parcelamento do Solo Urbano a ela relacionados, pelo menos, de duvidosa constitucionalidade. A disciplina dos aspectos urbanísticos do parcelamento de glebas localizadas nas zonas urbanas ou de expansão urbana, por dizer de perto com o interesse local, cabe, como de há muito asseguram os municipalistas, ao Município.¹⁶

Para reforçar seu entendimento de que a União não poderiam dispor sobre a matéria, Diógenes Gasparini¹⁷ também aponta que a União não podia dispor na Lei 6766/79 sobre a organização dos serviços municipais e estaduais. A Constituição de 1967 com redação dada pela Emenda Constitucional 01/69 reconhecia, no art. 15 II *b*, a competência dos Municípios para organização dos serviços públicos locais, daí a competência privativa do Município para regular toda a matéria administrativa de seu peculiar interesse, inclusive exame e aprovação de projetos de parcelamento de glebas em seu território.

Com o advento da Constituição da República de 1988, a competência da União para editar normas gerais de Direito Urbanístico foi consignada no art. 24 I e §1º, e a competência municipal para suplementar a legislação federal em matéria urbanística se extrai do art. 30 II. Analogamente, no plano da gestão administrativa do Município, o inciso VIII do art. 30 confere aos Municípios a competência para executar o ordenamento territorial, mediante parcelamento e ocupação do solo urbano.

3.1. Formas de parcelamento do solo

A Lei 6766/79 prevê como formas de parcelamento do solo o *loteamento* e o *desmembramento*, conceituadas no art. 2º §§1º e 2º:

Art 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º- Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.¹⁸

Quanto aos loteamentos fechados, ou loteamentos em condomínio, não se compatibilizam com as modalidades de parcelamento do solo previstas na Lei 6766/79. Diógenes Gasparini¹⁹ explica que, nesses loteamentos em condomínio, ocorre o parcelamento de glebas com a instituição de áreas autônomas e de uso exclusivo dos respectivos adquirentes, limítrofes a outras áreas de igual natureza, e também limítrofes a áreas de uso, administração e propriedade comum a todos os adquirentes. O loteamento implica na divisão da gleba, com surgimento de unidades autônomas, enquanto o condomínio indica a indivisão, a compropriedade, sem o aparecimento de unidades individualizadas.

Diferencia-se o condomínio (instituto de natureza civil) do loteamento (instituto de natureza urbanística), conforme se verifica no quadro abaixo:

Loteamento	Condomínio
Divisão de uma gleba com surgimento de unidades autônomas (lotes).	Compropriedade, indivisão da gleba.
Lote = propriedade individualizada	Não há unidades bastantes em si, portadoras de uma individualidade própria.
Processo de parcelamento urbanístico	Diz respeito à propriedade (natureza civil)

Ademais, os loteamentos fechados, criados ao arripio da Lei 6766/79, não se submetem à Lei 4591/64. Para Diógenes Gasparini, nesses loteamentos o condomínio incide sobre a gleba nua, e a Lei 4591/64 só regula o condomínio em edificação.

O mesmo autor entende que os Municípios podem, no exercício da competência para legislar sobre ordenamento do solo, criar outros tipos de parcelamento:

[...] O que afirmamos é que os loteamentos não tipificados pela nova legislação a ela não se subsumem. Para obstar essa falha da lei federal, O Município pode e deve dispor em sua legislação de modo mais particularizado.

Assim, até esse ponto do estudo, pode-se concluir que a forma de parcelamento do solo conhecida como loteamento fechado, ou loteamento em condomínio, está em desacordo com a Lei 6766/79. Contudo, já sob a égide da Constituição anterior, os Municípios podiam prever essa modalidade de parcelamento, no exercício de sua competência para legislar sobre ordenamento do solo. À luz da Constituição de 1988, pode-se concluir que a competência do Município para criar formas de parcelamento do solo, a par das já existentes e contempladas na Lei federal, se extrai do art. 24 I e § 1º em interpretação conjunta com o art. 30 II e VIII.

O Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana prevê três formas de parcelamento do solo:

Art. 5º O parcelamento do solo para fins urbanos poderá ser feito mediante loteamento, desmembramento ou condomínio urbanístico, bem como por suas respectivas modalidades definidas nesta Lei.

Quanto aos condomínios urbanísticos, o conceito é dado no art. 3º do Projeto de Lei 20/2007:

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

O art. 12 do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana fixa que a lei municipal deverá estabelecer as modalidades de parcelamento admissíveis, respeitadas as disposições da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, e estipulará os locais da área urbana em que serão admitidos os condomínios urbanísticos e as formas admissíveis de fechamento de perímetro. Observe-se o contorno dado pelo Projeto, através dos incisos e parágrafos do art. 12 abaixo destacados:

Art. 12. Respeitadas as disposições desta Lei, caberá ao plano diretor ou a outra lei municipal definir, para as diferentes zonas em que se divida a área urbana do Município:
I – os usos permitidos e os parâmetros urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo;
II – as modalidades de parcelamento admissíveis;
§ 1º Observado o disposto no *caput* deste artigo, e no § 3º do art. 10 desta Lei, caberá à legislação municipal determinar, em relação à implantação de condomínios urbanísticos:

I – os locais da área urbana onde serão admitidos condomínios urbanísticos, respeitadas, se houver, as restrições estabelecidas pelo plano diretor;
IV – as formas admissíveis de fechamento do perímetro;
§ 2º Inexistindo a legislação prevista no § 1º deste artigo, ficará vedada a concessão de licença para a implantação de condomínios urbanísticos.

As dúvidas começam a surgir quando se analisam os §§1º e 2º do art. 12. O §1º do art. 12 do Projeto remete ao art. 10 caput e §3º, que tem a seguinte redação:

Art. 10. Os parcelamentos deverão atender às normas e diretrizes urbanísticas expressas no plano diretor, quando houver, e nas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, bem como aos seguintes requisitos:
§ 3º O parcelamento do solo para fins urbanos na forma de condomínio urbanístico somente será admitido nos Municípios que possuam gestão plena.

Do conjunto das disposições, extraem-se duas conclusões. Primeira, que o Projeto veda a instituição desta modalidade de parcelamento do solo para os Municípios que não possuam gestão plena. Segunda, que o Município só poderá conceder licença para a implementação do condomínio urbanístico como modalidade de parcelamento do solo se a Lei municipal regular essa forma de parcelamento.

Ora, *se a competência para legislar sobre parcelamento do solo, que compreende a instituição de formas de parcelamento, se extrai da Constituição da República*, (arts. 24 I e §1º em interpretação conjunta com art. 30 II), *não poderia o Projeto ter condicionado a competência municipal para a instituição do condomínio urbanístico ao preenchimento dos requisitos de gestão plena, que foram criados pelo próprio Projeto.*

O Município é ente político que goza de autonomia, como dispõe a Constituição da República no art. 18 *caput*. *O exercício das competências capituladas para o Município na Constituição da República é livre, não sendo legítimo o condicionamento através de lei federal.*

Ademais, a concessão de licença para a instituição de condomínio urbanístico se insere no conjunto das atribuições administrativas. Constitui um ato de gestão pública, um ato administrativo, que deve ser procedido tão logo sejam preenchidos os requisitos legais. O Município confere licença para parcelamento do solo com base na competência administrativa assinada pelo art. 30 VIII da Constituição da República. Se o parcelamento do solo estiver de acordo com os pressupostos estabelecidos nas leis municipais e na lei federal, nada obsta que o Município conceda a licença. A vedação à atuação administrativa do Município através de Lei federal é descabida.

No próximo item será analisado, de forma minudente, o instituto da gestão plena, e o impacto da criação desse instituto, considerada a capacidade administrativa dos municípios brasileiros para atender seus requisitos.

3.2. O instituto da gestão plena

O Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana criou o instituto da gestão plena no inciso XXVI do art. 3º, redigido nos seguintes termos:

XXVI – gestão plena: condição do Município que reúna simultaneamente os seguintes requisitos:

- a) plano diretor, independentemente do número de habitantes, aprovado e atualizado nos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- b) órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, ou, na inexistência destes, integração com entes colegiados intermunicipais constituídos com esta mesma finalidade, em ambos os casos garantida na composição a participação da sociedade civil, bem como assegurado o princípio democrático de escolha dos representantes e o caráter deliberativo das decisões tomadas em matéria ambiental e urbanística;
- c) órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, ou integração com associações ou consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

A importância desse instituto está na possibilidade de dividir os municípios em duas categorias, os *Municípios com gestão plena* e os *sem gestão plena*, e, como decorrência dessa divisão, o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial reconhece aos primeiros – e não aos segundos -- a capacidade para tomar várias medidas, que, de acordo com a Constituição da República, integram a competência administrativa de todos os Municípios.

Assim, como já analisado item anterior, o art. 10 §3º dispõe que apenas os Municípios com gestão plena poderão implementar o parcelamento do solo na forma de condomínio urbanístico, ao passo que o art. 12, §§1º e 2º, estatui que *só pode haver condomínio urbanístico em Município de gestão plena* e se a lei municipal previr esta forma de parcelamento.

De acordo com o art. 135 do Projeto de Lei 20/2007, *apenas em Municípios com gestão plena* os condomínios civis e os clubes de campo que tenham características (quanto à ocupação) de parcelamentos de solo para fins urbanos poderão ser transformados em condomínios urbanísticos.

O art. 11 §4º *faculta aos Municípios com gestão plena* a diminuição de exigência de reserva de área destinada a uso público para parcelamentos implantados em Zonas de Especial Interesse Social.

Dispõe o art. 98 §4º que, *nos municípios com gestão plena*, a regularização fundiária sustentável de ocupação considerada irreversível poderá ser realizada quadra a quadra.

O art. 36 §§1º e 2º determina que *apenas os municípios com gestão plena* poderão emitir licença urbanística e ambiental integrada. Caso contrário, o município só poderá emitir licença urbanística, *e a licença ambiental será da competência do Estado*.

Curioso notar que, neste dispositivo, o Projeto diferencia a competência do Município para emitir licença urbanística da competência para emitir licença ambiental. Fica subsumida a noção de que a licença ambiental, como regra geral, compete aos Estados, e os Municípios não têm competência própria para emití-la. Para compreender a razão disso, necessário é analisar a Constituição da República.

A competência para emitir licença ambiental está circunscrita na competência comum dos entes federados, disposta no art. 23 VI e VII da Constituição da República. Em linha com estas normas, o art. 225 da Constituição, que constitui o Capítulo do meio ambiente (Capítulo VI do Título VIII, que é dedicado à ordem social), arrola diversas incumbências para o Poder Público, sem estabelecer distinções entre os entes, portanto, já que o Poder Público é constituído por todos os entes federativos.

Se o parcelamento for localizado exclusivamente dentro dos limites territoriais do Município, não se vê razão para supor que o Município não pode emitir licença ambiental. Apenas seria válido o raciocínio na hipótese de parcelamento que abrangesse mais de um Município, caso em que o Estado assumiria a competência para a emissão da referida licença.

O objetivo do Projeto, com a criação da licença urbanística e ambiental integrada, é reunir, numa só manifestação da Administração Pública, a anuência para a realização do parcelamento do solo. O Projeto conceitua a licença no inciso XXIII do art. 3º:

XXIII – licença urbanística e ambiental integrada: ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora estabelece as compensações, as condições e as restrições de natureza urbanística e ambiental que devem ser obedecidas pelo empreendedor para implantar, alterar, ampliar ou manter parcelamento do solo para fins urbanos e para proceder à regularização fundiária;

Contudo, para emitir a licença urbanística e ambiental integrada, os Municípios teriam que ser da categoria criada pelo Projeto, ou seja, *com gestão plena*. A par da discussão já iniciada sobre a constitucionalidade dessa subdivisão dos Municípios em categorias, uma questão é colocada: *os Municípios brasileiros têm condições de atender os requisitos de gestão plena exigidos pelo Projeto?*

Este trabalho se orientou para a organização administrativa dos Municípios em matéria de meio ambiente, com suporte nos dados constantes do suplemento de meio ambiente da pesquisa de informações básicas municipais do IBGE²⁰, realizada em 2002, bem como das informações colhidas no perfil dos municípios brasileiros quanto à gestão municipal, pesquisa conduzida em 2005 pelo IBGE²¹.

A primeira pergunta que se fez, a fim de elucidar se os Municípios são capazes de atender aos requisitos de gestão plena, é *se os Municípios brasileiros têm Plano Diretor, atualizado nos termos do Estatuto da Cidade, conforme exige a alínea 'a' do inciso XXVI do art. 3º do Projeto*:

XXVI – gestão plena: condição do Município que reúna simultaneamente os seguintes requisitos:

a) plano diretor, independentemente do número de habitantes, aprovado e atualizado nos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

Inicialmente, cabe lembrar que, de acordo com o art. 41 do Estatuto da Cidade, devem ter Plano Diretor os Municípios: I) com mais de vinte mil habitantes; II) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III) Municípios onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal; IV) Municípios inseridos em áreas de especial interesse turístico; V) os inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbitos regional e nacional. O IBGE só considerou, na pesquisa, os Municípios que preenchem os requisitos I e II.

Estabelecida essa premissa, o IBGE chegou à proporção de municípios que não têm, mas deveriam ter seus Planos Diretores elaborados segundo os critérios I e II acima mencionados:

Dos 1 963 municípios que se enquadram nestes critérios, 1 402 ou 71,4% não têm Planos Diretores e deveriam elaborá-los até 10.10.2006. No critério unicamente de população acima de 20 mil habitantes, 874 municípios ou 70,3% do seu universo deveriam ter seus Planos Diretores elaborados. Essa proporção é ainda maior quando consideramos apenas o critério de aglomeração urbana, onde 333 dos municípios

(90,2%) não têm Plano Diretor e deveriam elaborá-los até a data limite. Por fim 195 (55,7%) municípios estão à margem de ambos os critérios.

Passando para a análise do ano de elaboração do Plano Diretor, [...] dentre os municípios que possuem Plano Diretor, 45,2% têm mais de dez anos, o que está em desacordo com o conteúdo do Estatuto da Cidade que afirma, através do seu Art. 40 § 3º, que: “A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”.

Por outro lado, cerca de 72,0% dos municípios com Planos Diretores com mais de dez anos estão em processo de revisão, o que indica uma tendência de convergência com os parâmetros legais.²²

Com base nas informações supra, é possível concluir que 70,3% dos Municípios que deveriam ter Plano Diretor em razão do critério populacional não o possuíam em 2005. A exigência consta no §1º do art. 182 da Constituição da República e foi reproduzida no inciso I do art. 41 do Estatuto da Cidade. Ademais, dentre os Municípios que possuíam Plano Diretor, 45,2% dos Planos Diretores tinham mais de dez anos, ou seja, estavam em desacordo com o Estatuto da Cidade. Conseqüentemente, esses Municípios também não atenderiam aos requisitos de gestão plena criados pelo Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

A Pesquisa Plano Diretor Participativo, conduzida pelo Ministério das Cidades em agosto de 2007, noticia que, de um universo de 1552 Municípios brasileiros pesquisados, obrigados a ter um Plano Diretor, 92,58% tomaram a iniciativa de fazê-lo. Não há, porém, o dado de quantos Municípios efetivamente tiveram seus Planos Diretores aprovados pelas Câmaras Municipais e sancionados pelos Prefeitos, e muito menos se sabe se os Planos Diretores que estão em vigor são aplicados.

O Projeto de Lei 20/2007 prossegue na fixação de requisitos, e a segunda pergunta que se faz, decorrente da análise do requisito da alínea ‘c’ do inciso XXVI, art. 3º do Projeto é: *quantos municípios têm órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental (conforme exige o art. 3º XXVI ‘c’ do Projeto – que define os municípios de gestão plena)?*

Os resultados do Suplemento de Meio Ambiente²³ revelam a existência de Órgãos Municipais de Meio Ambiente de vários formatos organizacionais. Para melhor compreensão da questão, elaborou-se a tabela abaixo, (com apoio nos dados coletados no suplemento do IBGE), que mostra a proporção dos Municípios brasileiros com secretarias de meio ambiente:

Secretarias encarregadas exclusivamente do meio ambiente	6% dos municípios brasileiros (em 2002)
Questão ambiental tratada em secretarias	26% dos municípios brasileiros (em 2002)

conjuntas com outras áreas	
Questão ambiental instituída no interior de organizações pré-existentes, unidades administrativas subordinadas e/ou associadas a outras secretarias, departamentos ou órgão similar	36% dos municípios brasileiros (em 2002)

Na dinâmica da administração municipal no Brasil, a gestão do meio ambiente pode estar associada a outros temas ou atividades com as quais mantém uma agenda conjunta e estabelecem relações de interdependência. A pesquisa do IBGE apurou que a agenda ambiental é compartilhada com outros temas em 62% dos Municípios brasileiros, quer seja instituída na forma de secretaria conjunta ou na forma de departamento, assessoria ou órgão similar.

Dentre os diferentes temas compartilhados com a área ambiental, o setor com o qual mais freqüentemente a gestão ambiental é compartilhada é o da agricultura (61%). Os outros setores de maior ocorrência foram obras, saúde e turismo, todos com freqüência em torno de 13%. Nas conclusões *do IBGE* sobre esse resultado foi destacada a *associação expressiva entre o tema ambiental e o da agricultura* na maioria dos municípios com secretarias conjugadas:

[...]Esta constatação pode também indicar uma certa prevalência da dinâmica rural sobre os problemas urbanos no processo de institucionalização da gestão ambiental em grande parte dos municípios, mas também pode representar um acordo temporário que resulta da tensão e dos conflitos entre a expansão da fronteira agrícola e os problemas sócio-ambientais decorrentes. Ainda que eventualmente necessária ou possível, essa associação agricultura e meio ambiente pode estar limitando o escopo da gestão ambiental em muitas localidades.²⁴

Com base nos dados acima catalogados, pode-se concluir que apenas 6% dos Municípios brasileiros têm secretarias que se dedicam exclusivamente à gestão ambiental. A alínea 'c' do dispositivo do Projeto que define o instituto da gestão plena se refere a *órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental*. Se a idéia de *órgãos executivos específicos* corresponde a *secretarias exclusivas*, (o que não fica claro, em razão da redação adotada pelo dispositivo), o resultado é um número diminuto de Municípios. Quanto à análise dos Municípios considerada a população, descreve a pesquisa consultada:

A análise por faixas de população mostra que todos os municípios com mais de 500 000 habitantes têm algum órgão de meio ambiente, sendo que 45% possuem secretarias exclusivas, 24% têm secretaria conjunta e os 31% restantes possuem órgão subordinado

a uma secretaria de outro setor. No outro extremo, entre os municípios com até 5 000 habitantes, apenas 2% têm secretaria exclusiva para meio ambiente, enquanto 49% não apresentam nenhuma estrutura institucional respondendo pelas questões ambientais.²⁵

Quanto à existência de consórcios intermunicipais para a gestão ambiental, que poderiam suprir a ausência de órgãos executivos específicos, os resultados do Suplemento de Meio Ambiente²⁶ revelam que, em 2002, apenas 20% dos municípios informaram participar de consórcio intermunicipal na área de meio ambiente. As Regiões Sudeste e Sul apresentaram incidência maior, com 27% e 29%, respectivamente. Em alguns estados, a incidência desse tipo de articulação foi muito mais relevante, como no Espírito Santo (69%), no Rio de Janeiro (66%) e em Mato Grosso do Sul (52%). Os temas mais frequentemente tratados pelos consórcios foram a disposição de lixo doméstico (61,5%), o uso de recursos naturais (55%) e a recuperação de áreas degradadas (45%).

A terceira pergunta que se faz necessária é aquela que traduz a exigência da alínea ‘b’ do inciso XXVI do art. 3º do Projeto:

b) órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, ou, na inexistência destes, integração com entes colegiados intermunicipais constituídos com esta mesma finalidade, em ambos os casos garantida na composição a participação da sociedade civil, bem como assegurado o princípio democrático de escolha dos representantes e o caráter deliberativo das decisões tomadas em matéria ambiental e urbanística;

Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, objeto da pesquisa do Suplemento de Meio Ambiente do IBGE, são instâncias colegiadas, dotadas de missão deliberativa ou consultiva, compostas por representantes de organizações públicas civis, com atuação no debate de problemas públicos, assessoria e acompanhamento de processos decisórios e de ações governamentais. Os conselhos municipais de políticas públicas têm sido instituídos ao longo das duas últimas décadas em todo o País, ensejando novas formas de gestão pública em várias áreas como as da saúde, educação, habitação e meio ambiente.

Os resultados do Suplemento de Meio Ambiente mostram que, em 2002, 1895 (34%) dos Municípios tinham Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA), e 1451 (26%) dos Municípios dispunham de CMMA ativo, assim considerado aquele que tenha se reunido pelo menos uma vez nos 12 meses anteriores à data da pesquisa. Destes

CMMA's ativos, 58% fizeram reuniões mensais, bimestrais ou trimestrais (pelo menos) e os 42% restantes se reuniram com frequência menor.

Assim, pode-se concluir que, também com relação a este requisito para a condição de Município com gestão plena, é precária a situação da maioria dos Municípios brasileiros.

Se prevalecer a redação do Projeto, uma competência que a Constituição da República reconhece, já que não prevê diferença de tratamento entre os Municípios, estará sendo desrespeitada, e até que seja declarada a inconstitucionalidade do dispositivo que prevê esse instituto, os Municípios brasileiros poderão ser divididos em duas classes.

Observa-se que os Municípios que mais dificuldades terão para atingir o *status* de Município com gestão plena serão os pequenos Municípios, de até 5000 habitantes, mas mesmo grandes Municípios serão atingidos, já que até mesmo o Rio de Janeiro não tem Plano Diretor atualizado na forma do Estatuto da Cidade, e, portanto, não poderia ser considerado Município com gestão plena.

Na prática, o Projeto se orienta para um enfraquecimento administrativo dos Municípios, com transferência de suas atribuições para os Estados, na contramão da Constituição da República, que reconheceu a autonomia municipal.

4. A regularização fundiária sustentável de áreas urbanas

A regularização fundiária é um instrumento de política urbana constante do Estatuto da Cidade, e enumerado dentre os institutos jurídicos e políticos do art. 4º V do Estatuto, especificamente na alínea 'q'.

Para compreender esse instituto, é preciso observar que a regularização fundiária visa corrigir uma distorção. É realizada quando o assentamento informal já existe, para conformá-lo à ordem urbanística e ambiental, assegurar o direito social de moradia, a dignidade da pessoa humana e a aproximação do objetivo fundamental da República de erradicar a pobreza e a marginalização. Destaca-se, por oportuno, que é competência comum dos entes políticos promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23 IX da Constituição), bem como combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23 X da Constituição).

A regularização fundiária também se coaduna com os objetivos consubstanciados no art. 2º do Estatuto da Cidade, notadamente os detalhados no inciso I (*a garantia do direito a cidades*

sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana), inciso IX (justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização), XII (proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico) e XIV (regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda).

Dez programas de regularização fundiária desenvolvidos no Brasil foram reconhecidos no estudo realizado pelo IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal – que formulou o Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária²⁷, inserido no plano de ação do *Cities Alliance*, uma iniciativa do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos em parceria com o Banco Mundial. Na análise dos programas de regularização fundiária, o IBAM constatou que, em alguns programas, predomina a conformação à ordem urbanística, enquanto outros programas priorizam a titulação das áreas favelizadas para os seus moradores.

O estudo do IBAM²⁸ destaca que, até os anos 1980, as políticas públicas relativas a assentamentos informais apontavam a erradicação como a única solução possível. Como exceção, o estudo destaca a atuação da CODESCO, em 1968, que urbanizou as favelas de Mata Machado, Morro União e Brás de Pina, no Rio de Janeiro. Da erradicação, passou-se à sacralização, com o impedimento à remoção, mesmo quando barracos ocupassem os lugares mais desfavoráveis do ponto de vista urbanístico e ambiental. Atualmente, as ações tendem ao equilíbrio, com a tendência à manutenção da população no local do assentamento, com melhoria das condições de habitabilidade, através de obras de urbanização.

No Rio de Janeiro, a população moradora em favelas, segundo o IBGE, cresceu de 882 mil habitantes, em 1991, para cerca de 1 milhão, em 2000. Não há dados do IBGE para loteamentos irregulares e clandestinos, mas o Instituto Pereira Passos²⁹ estima que abriguem cerca de 400 mil pessoas. No dia 03/06/2007, o jornal O Globo³⁰ mostrou que a área ocupada por quatro favelas na Zona Sul aumentou 81,5% em 40 anos. O crescimento não foi linear em todo o Município, afetando mais algumas áreas da cidade. Na Barra da Tijuca, o número de moradores de favelas aumentou 123,5% no período analisado pelo IBGE, enquanto o número de habitantes não residentes em favelas cresceu 69,8%.

Em 2003, o Governo Federal, através do Ministério das Cidades formulou, pela primeira vez, uma Política Nacional sobre a questão, o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável 2003/2004. Através do programa, são orientadas ações em todas as esferas governamentais, que visam à regularização dos assentamentos informais já consolidados em áreas urbanas. No âmbito do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, O Ministério das Cidades³¹ passou a participar

do processo de revisão da Lei nº. 6.766/79, que estatui as diretrizes gerais do parcelamento do solo urbano, por considerar importante, para o avanço dos programas municipais e estaduais de regularização fundiária, que a Lei 6766/79 fosse remodelada, já que a regularização fundiária encontra obstáculos legais de várias ordens: urbanísticos (Lei Federal nº 6.766/1979); ambientais (Código Florestal, leis ambientais); fundiários (Lei de Patrimônio da União); cartorários; processuais; obstáculos relativos à lei de desapropriações; dentre outros. O escopo do Projeto de Lei que visava a alteração da Lei 6766/79 foi ampliado, para incluir também a regularização fundiária, o que resultou na formação do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana – Projeto de Lei 20/2007.

Quanto à relação entre regularização fundiária e parcelamento do solo urbano, cumpre destacar que se processam em momentos distintos. O parcelamento do solo *é o momento inicial*, é o planejamento anterior à ocupação humana de uma área do Município. Por isso é que não estão previstas, na Lei 6766/79 nem no Projeto, quando regula o parcelamento, situações como o parcelamento de área de preservação permanente. Ao contrário, o parcelamento é vedado quando não é recomendável. A Lei 6766/79 traz, no art. 3º parágrafo único, as vedações absolutas e relativas à faculdade de parcelar. A regularização fundiária, em contrapartida, se destina, como já analisado, a conformar um parcelamento irregular à ordem urbanística.

Sobre essa distinção, observem-se os arts. 19 *caput* e parágrafo único (que vedam o parcelamento do solo em área de preservação permanente, a não ser que integre o plano de manejo da unidade de conservação) e 101 *caput* e parágrafo único do Projeto, (que admitem, em determinadas condições, a regularização fundiária em área de preservação permanente).

4.1. A regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico

O Projeto de Lei 20/2007 estabelece o conceito de regularização fundiária sustentável no art. 3º, inciso III, e destaca as espécies, distinguindo a regularização fundiária de interesse social daquela de interesse específico.

III – regularização fundiária sustentável: o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo Poder Público por razões de interesse social ou de interesse específico, que visem a adequar assentamentos informais preexistentes às conformações legais, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno

desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

São subespécies de regularização fundiária sustentável:

IV – regularização fundiária de interesse social: a regularização fundiária sustentável de assentamentos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que existem direitos reais legalmente constituídos, ou quando se tratar de zona especial de interesse social (ZEIS);

V – regularização fundiária de interesse específico: a regularização fundiária sustentável de assentamentos informais na qual não se caracteriza o interesse social, na forma do inciso IV deste artigo;

Portanto, observa-se que a regularização fundiária conceituada no Projeto abrange tanto as ações urbanísticas e ambientais quanto as ações sociais, que visam à realização do direito social de moradia.

Diferentemente, a Lei 11481 de 31 de Maio de 2007, que dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, trouxe conceito que se fundamenta exclusivamente na renda familiar dos destinatários:

Art. 6º O [Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946](#), passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

“Seção III-A

Da Demarcação de Terrenos para Regularização Fundiária de Interesse Social

Art. 18-A. A União poderá lavrar auto de demarcação nos seus imóveis, nos casos de regularização fundiária de interesse social, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada.

§ 1º Considera-se regularização fundiária de interesse social aquela destinada a atender a famílias com renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários mínimos.

A disciplina da regularização fundiária sustentável é regulada pelos arts. 93 a 119 do Projeto de Lei 20/2007, dos quais serão destacados os dispositivos mais importantes.

O art. 93 dispõe que a regularização fundiária integra a ordem urbanística, e visa atender o direito social de moradia e a efetivar o direito a cidades sustentáveis. O art. 94 traz as diretrizes gerais, das quais se destacam a permanência dos moradores na área ocupada (inciso II) e o objetivo de evitar novas ocupações (inciso V).

No que diz respeito à iniciativa da regularização fundiária, o art. 93 §2º em interpretação conjunta com o art. 95 dispõem que cabe ao Poder Público municipal, e o art. 97 acrescenta outros legitimados (cooperativas habitacionais, associações de moradores, setor privado).

Quando é promovida por particulares (hipótese do art. 97 I, II e III do Projeto), a regularização fundiária é iniciada na forma do art. 98, com a análise dominial da área,

seguida da elaboração de um plano, cujo conteúdo deverá prever, dentre outros elementos:

- I – as áreas passíveis de consolidação e as parcelas a serem regularizadas ou, quando houver necessidade, relocadas;
- II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, quando possível, as outras áreas destinadas a uso público;
- III – as medidas necessárias para a garantia da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as formas de compensação, quando for o caso;
- IV – as condições para garantia da segurança da população em casos de inundações, erosão e deslizamento de encostas;
- V – a necessidade de adequação da infra-estrutura básica.

Se promovida pelo Poder Público, trata-se de regularização fundiária de interesse social, que, conforme estabelece o art. 3º IV do Projeto, é a regularização fundiária sustentável de assentamentos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, em Zonas de Especial Interesse Social ou onde houver direitos reais constituídos. Observe-se que, de acordo com o conceito disposto no Projeto, a regularização fundiária é antecedida pela delimitação do local como Zona de Especial Interesse Social ou pelo reconhecimento de direito real para os moradores.

Com relação ao reconhecimento de direito real, o Projeto de Lei 20/2007 prevê, como etapa anterior à regularização fundiária, a demarcação urbanística, prevista nos arts. 108 a 111. Através da demarcação urbanística, é feito o cadastro dos ocupantes, planta e memorial descritivo da área. Após, é emitida certidão pelo Registro de Imóveis, são publicados editais e então efetuado o registro da demarcação urbanística na matrícula da área a ser regularizada. Após o registro, é elaborado o plano de regularização fundiária.

Os arts. 112 e 113 do Projeto prevêem a legitimação da posse, que passará a constituir direito real em favor do detentor da posse direta, e prova antecipada para a usucapião. A expedição do título de legitimação de posse é feita pela Administração Municipal, a partir da aplicação da demarcação urbanística, e o titular não poderá ser possuidor ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural. A legitimação de posse não poderá ser outorgada por mais de uma vez ao mesmo beneficiário.

Após a demarcação urbanística e a outorga de títulos de legitimação de posse pelo Município, o art. 102 dispõe sobre o plano de regularização fundiária, que deverá ser previsto em lei municipal, que definirá parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, e deverá conter, dentre outros requisitos:

- I – o tamanho dos lotes ou das unidades autônomas;
- II – o percentual de áreas destinadas a uso público ou a uso comum dos condôminos.

O art. 102 prevê a possibilidade de regularização fundiária em áreas de preservação permanente, nas hipóteses que minudencia, e veda a regularização fundiária em áreas de risco.

A implantação da infra-estrutura básica caberá ao Município, e os encargos poderão ser repartidos com a população beneficiada, como estabelece o art. 103:

Art. 103. Na regularização fundiária de interesse social caberá ao Poder Público, quando empreendedor, ou a seus concessionários ou permissionários, a implantação:

- I – do sistema viário;
- II – da infra-estrutura básica;
- III – dos equipamentos comunitários definidos no plano.

§ 1º Os encargos previstos no caput deste artigo poderão ser compartilhados com os beneficiários, a critério da autoridade licenciadora, com base na análise de, pelo menos, dois aspectos:

- I – os investimentos em infra-estrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores;
- II – o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

O art. 105, inciso II, prevê a possibilidade de convênio entre União ou Estado e o Município para outorga da concessão de direito real de uso ou concessão de direito real de uso para fins de moradia, nas hipóteses em que as áreas objeto da regularização forem imóveis da União ou do Estado.

O art. 98 §§4º e 5º prevê a possibilidade de regularização quadra a quadra para os Municípios com gestão plena (sobre o instituto da gestão plena, ver item 2.2 *supra*), nos casos em que a ocupação configure situação irreversível.

Com relação à regularização fundiária de interesse específico, cujo conceito é apresentado no art. 3º V do Projeto, a implantação da infra-estrutura deverá ter os encargos financeiros repartidos entre o Poder Público e os beneficiados, considerada a condição sócio-econômica dos moradores, conforme disposto no art. 107. Um exemplo de regularização fundiária de interesse específico é a do fechamento de perímetro de loteamento, realizado sem amparo em lei estadual ou municipal, que poderá ser regularizado pelo Poder Público municipal (art. 144 §3º do Projeto de Lei 20/2007).

4.2. Regularização fundiária em área de preservação permanente

O Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana disciplinou a regularização fundiária em área de preservação permanente em várias hipóteses, catalogadas no §1º do art. 102:

§ 1º Será admitida a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Proteção Permanente (APP), desde que respeitadas as seguintes condições:

I – nas margens de cursos d’água e no entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais de até 50 (cinquenta) metros de largura, deverá ser respeitada uma faixa mínima de proteção de 15 (quinze) metros;

II – nas margens de cursos d’água e no entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais que possuam mais de 50 (cinquenta) metros de largura, deverá ser respeitada uma faixa mínima de proteção de 50 (cinquenta) metros;

III – em topos de morros e de montanhas, deverão ser respeitadas as áreas de recarga de aquíferos;

IV – em restingas, deverá ser respeitada uma faixa de 150 (cento e cinquenta) metros a partir da linha de preamar máxima.

Com relação à regularização fundiária em Unidades de Conservação da Natureza, o §1º do art. 101 estabeleceu que deverá observar as restrições decorrentes da Lei 9985 de 18 de Julho de 2000. A referida Lei instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e não disciplinou a regularização fundiária em Unidade de Conservação. A Lei só dispõe sobre ocupação humana em Unidade de Conservação em caso de populações tradicionais (art. 42 da Lei 9985).

Vale ressaltar que a *formação* de assentamento humano em Unidade de Conservação da Natureza se diferencia da ocupação exercida pelas populações tradicionais, constituídas por indígenas ou quilombolas, e por isso merece tratamento distinto. A União, os Estados e os Municípios deverão zelar pela manutenção dos ecossistemas naturais, impedindo a degradação resultante da ocupação de Unidades de Conservação por assentamentos humanos. O art. 225 da Constituição da República deixa consignado:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O Ministério das Cidades, no âmbito do Programa Nacional de Apoio a Regularização Fundiária Sustentável, promoveu discussão acerca do conflito crescente entre as políticas que visam a proteção do direito social de moradia e as políticas de preservação ambiental, e participou, no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), do projeto de Resolução que propõe tratamento específico para a regularização em áreas de preservação permanente, e resultou na edição da Resolução 369 do CONAMA. Sobre o tema, acrescenta o Ministério das Cidades, elucidando a origem dos dispositivos que integram o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana:

Trata-se de discussão que com certeza também merece um lugar de destaque no processo de revisão da Lei Federal nº 6.766/1979, para que a questão da ocupação de áreas de proteção ambiental tenha um tratamento inequívoco que combine o direito à moradia com o direito difuso a um meio ambiente sadio e seguro.³²

A Resolução 369 do CONAMA, de 28/03/2006, dispôs sobre casos excepcionais, entre eles o de utilidade pública e interesse social, que autorizam intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente.

Uma das hipóteses de interesse social que justificam a supressão de vegetação em área de preservação permanente é a regularização fundiária sustentável de área urbana, conforme explicita a alínea 'c' do inciso II do art. 2º da Resolução. Para tanto, o art. 3º *caput* e inciso I prescreve que deve inexistir alternativa ao plano, e o art. 4º *caput* prevê a necessidade de autorização do órgão ambiental competente.

Com relação à autorização do órgão ambiental, assim está redigido o §2º do art. 4º da Resolução 369 do CONAMA:

§ 2º A intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico.³³

Dúvidas surgem da leitura deste dispositivo. Curiosamente, pode-se observar uma semelhança entre o §2º do art. 4º da Resolução 369 do CONAMA e o art. 36 §§1º e 2º do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, que determina que *apenas os municípios com gestão plena* poderão emitir licença urbanística e ambiental integrada. Caso contrário, o município só poderá emitir licença urbanística, *e a licença ambiental será da competência do Estado*.

Ambos revelam uma resistência atávica a reconhecer que o Município é um ente federativo que goza de autonomia, e que não se pode considerar alguns Municípios capazes de exercer competências constitucionalmente deferidas, enquanto outros Municípios devam ficar sob a tutela dos Estados.

Afinal, a Constituição da República descreve a tutela do meio ambiente dentre as competências comuns aos entes federativos, no art. 23 VI, e reforça o caráter geral da gestão ambiental no art. 225 da Constituição, que determina que o Poder Público – indistintamente -- deverá defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

5. Conclusão

O trabalho se destina, fundamentalmente, a uma análise crítica do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana. O que se percebe, após este estudo inicial, é que os objetivos colimados no Projeto são extremamente amplos. É impossível acertar sempre quando a meta é regular tanto, sobre tantos temas simultaneamente. Se o tempo dedicado à pesquisa fosse maior, bem como a extensão das informações obtidas, certamente outros problemas do Projeto poderiam ser apontados.

Embora nesse ponto da análise ainda seja prematuro indicar conclusões, o que se nota, sem sombra de dúvida, é que o Projeto poderia ser menos abrangente. Se é desejável tamanha reforma no ordenamento jurídico – passando pelo Código de Processo Civil, Lei Geral de Desapropriações, Lei de Registros Públicos, Estatuto da Cidade, e abrogando a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, tudo isso a par de todo um rol de disposições novas sobre regularização fundiária, não parece que o caminho indicado seja o adotado.

Há vários artigos de duvidosa constitucionalidade, que, uma vez questionados, tão logo promulgada a Lei, colocarão em xeque objetivos almejados pelo Ministério das Cidades, notadamente o de facilitar e agilizar a aplicação da regularização fundiária no Brasil.

É de se ressaltar a dificuldade, daqueles que elaboram o Projeto, de aceitar a autonomia municipal. O instituto da gestão plena, criado para dividir os Municípios em duas classes (os *com gestão plena* e os *sem gestão plena*) é o principal reflexo dessa resistência.

Se, por um lado, é verdade que a maioria dos Municípios brasileiros não revela condições de lidar com agendas que lhes foram atribuídas pela Constituição da República – e a conclusão transparece da análise dos dados das pesquisas do IBGE, reunidos neste trabalho – a solução certamente não é fazer de conta que a Constituição não outorgou a *todos* os Municípios essas competências, mas só a *alguns Municípios especiais*. Essa saída não é séria, e não se sustenta diante da autonomia dos entes federativos, postulado do art. 18 da Constituição da República.

Um esforço precisa ser feito para compreender que à União compete o papel de editar normas gerais, com diretrizes nacionais, sobre parcelamento do solo e regularização fundiária. Os Municípios têm a sua competência própria, e a União deve

insistir na informação, na capacitação dos gestores municipais, dando a sua contribuição na construção de uma federação verdadeira. Não é fácil. Mas os resultados serão fruídos por todos nós.

6 – NOTAS

¹ BRASIL. Ministério das Cidades. Cadernos do Ministério das Cidades. Programas Urbanos. *Caderno 3: Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária*. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em 04/06/2007.

² BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Projeto de Lei nº 20 de 2007, do Deputado Fernando Chucre. *Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências*. Disponível em <www.camara.gov.br>. Acesso em 15/08/2007.

³ VILLAÇA, Flávio. *Dilemas do plano diretor*. Disponível em <www.planosdiretores.com.br>. Acesso em 08/06/2007.

⁴ BRASIL. Constituição federal, código civil, código de processo civil. CAHALI, Yussef Said. (org.) 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

⁵ COPELLO, Maria Mercedes Maldonado. Recuperación de plusvalías – fundamentos ético-políticos, enfoque jurídico e articulación con las normativas urbanísticas. In BASUALDO, José Luis. (org). *Manejo de suelo urbano – posibilidades y desafíos del desarrollo de la ciudad de Corrientes*. Corrientes (Argentina), artigo apresentado no seminário promovido por Lincoln Institute of Land Policy e Instituto de Vivienda de Corrientes, realizado em 05 e 06 de Maio de 2005 em Corrientes – Argentina.

⁶ Cadernos do Ministério das Cidades. *Op. cit.*

⁷ BRASIL. Lei nº 10.169 de 29 de Dezembro de 2000. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 16/08/2007.

⁸ DRESCHER, Adelar José. *Emolumentos notariais e registrais*. In Revista *Habeas Data*. Disponível em <<http://www.fd.uc.pt/cenor/textos/dradelar.pdf>>. Acesso em 16/08/2007.

⁹ Cadernos do Ministério das Cidades, *Op. cit.*

¹⁰ BRASIL. Lei 6.015 de 31 de Dezembro de 1973. *Dispõe sobre os Registros Públicos e dá outras providências*. In Constituição federal, código civil, código de processo civil. CAHALI, Yussef Said. (org.) 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

¹¹ DECRETO MELHORA EXECUÇÃO DO GEORREFERENCIAMENTO. In CNA, Boletim nº 211, Outubro de 2005. Disponível em <www.cna.org.br/site/noticia>. Acesso em 16/08/2007.

¹² BRASIL. Lei 11.481 de 31 de Maio de 2007. *Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências*. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 04/06/2007.

¹³ Cadernos do Ministério das Cidades. *Op. cit.* p. 54.

¹⁴ BRASIL. Lei 11.481 de 31 de Maio de 2007. *Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências*. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 04/06/2007.

¹⁵ IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Municipal. Pesquisa de informações básicas municipais 2005*. Capítulo 3: Legislação e instrumentos de planejamento dos municípios brasileiros. p. 49. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em 04/06/2007.

¹⁶ GASPARINI, Diógenes. *O Município e o Parcelamento do Solo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 2.

¹⁷ GASPARINI, Diógenes. *Op. Cit.*, p.3.

¹⁸ BRASIL. Lei 6.766 de 19 de Dezembro de 1979. *Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências*. In Constituição federal, código civil, código de processo civil. CAHALI, Yussef Said. (org.) 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

¹⁹ GASPARINI, *Op. cit.*, p. 14.

²⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ministério do Meio Ambiente. IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente*. 2002. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em 04/06/2007.

²¹ IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Municipal 2005*. *Op. cit.*, p. 49.

²² IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Municipal*. 2005. *Op. cit.*, p. 45-47.

²³ IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente*. 2002. *Op. cit.*, p. 22-24.

²⁴ IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente*. 2002. *Op. cit.*, p. 40.

²⁵ IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente*. 2002. *Op. cit.*, p. 23.

²⁶ IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente*. 2002. *Op. cit.*, p. 36-37.

²⁷ IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária*. Outubro de 2002. Relatório Final. Volume II – Consolidação das análises. Parte I. p.3. Disponível em <www.ibam.org.br>. Acesso em 01/06/2007.

²⁸ IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária*. Outubro de 2002. Relatório Final. Volume II – Consolidação das análises. Parte I, p. 6, Disponível em <www.ibam.org.br>. Acesso em 01/06/2007.

²⁹ IPP – Instituto Pereira Passos; SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo. *Plano Decenal do Rio de Janeiro 1992 – subsídios para sua revisão*. Relatório elaborado em 2005 pelo Instituto Pereira Passos e Secretaria Municipal de Urbanismo com informações sobre a cidade do Rio de Janeiro para subsidiar a Câmara dos Vereadores no processo de elaboração do Plano Diretor. Disponível em <www.rio.rj.gov.br>. Acesso em 06 de agosto de 2007.

³⁰ ENGELBRECHT, Daniel. *Expansão de favelas ameaça mais que a natureza na cidade*. *O Globo*, Rio de Janeiro, p.19, Domingo, 17/06/2007.

³¹ Cadernos do Ministério das Cidades. *Op. cit.* p. 52-53.

³² Cadernos do Ministério das Cidades. *Op. cit.* p. 52-53.

³³ BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Resolução nº 369 de 28 de Março de 2006. *Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente*. In MEDAUAR, Odete. (org.) *Coletânea de legislação ambiental*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007.

7 - Referências

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 20 de 2007, do Deputado Fernando Chucre. Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências. Disponível em <www.camara.gov.br>. Acesso em 15/08/2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Resolução nº 369 de 28 de Março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente. In MEDAUAR, Odete. Coletânea de legislação ambiental. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007.

BRASIL. Lei 6.015 de 31 de Dezembro de 1973. Dispõe sobre os Registros Públicos e dá outras providências. In Constituição federal, código civil, código de processo civil. CAHALI, Yussef Said. (org.) 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL. Lei 6.766 de 19 de Dezembro de 1979. *Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.* In Constituição federal, código civil, código de processo civil. CAHALI, Yussef Said. (org.) 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL. Lei nº 10.169 de 29 de Dezembro de 2000. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 16/08/2007.

BRASIL. Lei 11.481 de 31 de Maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 04/06/2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Cadernos do Ministério das Cidades. Programas Urbanos. *Caderno 3: Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária.* Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em 04/06/2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ministério do Meio Ambiente. IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente.* 2002. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em 04/06/2007.

COPELLO, Maria Mercedes Maldonado. *Recuperación de plusvalías – fundamentos ético-políticos, enfoque jurídico e articulación con las normativas urbanísticas.* In BASUALDO, José Luis. (org). Manejo de suelo urbano – posibilidades y desafíos el desarrollo de la ciudad de Corrientes. Corrientes (Argentina), artigo apresentado no seminário

promovido por Lincoln Institute of Land Policy e Instituto de Vivienda de Corrientes, realizado em 05 e 06 de Maio de 2005 em Corrientes – Argentina.

DECRETO MELHORA EXECUÇÃO DO GEORREFERENCIAMENTO. In CNA, Boletim nº 211, Outubro de 2005. Disponível em <www.cna.org.br/site/noticia>. Acesso em 16/08/2007.

DRESCHER, Adelar José. *Emolumentos notariais e registrais*. In Revista Habeas Data. Disponível em <<http://www.fd.uc.pt/cenor/textos/drader.pdf>>. Acesso em 16/08/2007.

ENGELBRECHT, Daniel. *Expansão de favelas ameaça mais que a natureza na cidade*. O Globo, Rio de Janeiro, p.19, Domingo, 17/06/2007.

GASPARINI, Diógenes. *O Município e o Parcelamento do Solo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária*. Outubro de 2002. Relatório Final. Volume II – Consolidação das análises. Parte I. p.3. Disponível em <www.ibam.org.br>. Acesso em 01/06/2007.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Municipal. Pesquisa de informações básicas municipais 2005*. Capítulo 2: Legislação e instrumentos de planejamento dos municípios brasileiros. p. 45-47. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em 04/06/2007.

IPP – Instituto Pereira Passos; SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo.

Plano Decenal do Rio de Janeiro 1992 – subsídios para sua revisão. Relatório elaborado em 2005 pelo Instituto Pereira Passos e Secretaria Municipal de Urbanismo com informações sobre a cidade do Rio de Janeiro para subsidiar a Câmara dos Vereadores no processo de elaboração do Plano Diretor. Disponível em <www.rio.rj.gov.br>. Acesso em 06 de agosto de 2007.

VILLAÇA, Flávio. *Dilemas do plano diretor*. Disponível em <www.planosdiretores.com.br>. Acesso em 08/06/2007.