

Uma lei (in)conveniente? Contradições e frustração em torno do debate da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana¹⁹

DANIELA BATISTA LIMA

1 Introdução – a elaboração das normas urbanas como um jogo de cartas²⁰

[...] No baralho comum, a variedade de combinações possíveis entre os dois sistemas básicos de agrupamentos (números + figuras & naipes) permite que se armem os jogos. Dentro de determinadas convenções (estratégias) são possíveis infinitas composições (táticas) (SANTOS, 1988, p. 49).

A comparação entre o jogo de cartas e a elaboração das normas urbanas é bastante apropriada para este estudo: na distribuição das cartas aos parceiros no jogo urbano delineiam-se os cenários a partir de tais ou quais cartas serão postas na mesa de jogos. O que se pretende aqui é abordar como transcorre o jogo do processo legislativo de um marco legal que pretende definir as normas gerais que conduzirão os processos urbanos: impõem-se restrições e vedações ou legitimam-se ou não realidades urbanas? Quais questões vinculadas ao parcelamento do solo são imprescindíveis na pauta de uma alteração das regras do jogo? Como conduzir o jogo de maneira que

¹⁹ Este artigo baseia-se na dissertação de mestrado *Do medo da violência à 'condominarização' das cidades brasileiras: sobre as consequências socioespaciais da modificação da legislação federal de parcelamento do solo urbano* (LIMA, 2008).

²⁰ A publicação, no final dos anos 1980, de *A cidade como um jogo de cartas*, do brilhante arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos, constitui fonte de empréstimo e inspiração nos títulos dos capítulos e suas epígrafes. (SANTOS, 1989).

se predominem os interesses coletivos em meio a setores da sociedade com interesses tão diversos?

A autora deste trabalho acredita que o processo de elaboração desses instrumentos de planejamento e gestão deve ser orientado para o futuro, norteado pela justiça social, visando uma melhoria na qualidade de vida dos cidadãos. As leis geralmente são estabelecidas para acompanhar as mudanças sociais, mas questiona-se que tipo de mudança se quer legitimar perante uma sociedade marcada cada vez mais pela desagregação urbana. Há que se observar que esses instrumentos, relevantes para a construção de uma sociedade mais justa, somente adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos. Caso contrário, corre-se o risco de atribuir aos instrumentos, em si mesmos, a responsabilidade de instaurarem maior justiça social, independentemente das relações de poder e de quem esteja decidindo, na prática, sobre os fins do planejamento e da gestão da cidade.

Falar de elaboração das normas jurídicas urbanas não é tarefa fácil, pois há uma variedade de normas que tratam da problemática urbana. Por isso, apresenta-se neste estudo a trajetória da revisão da lei federal de parcelamento do solo urbano e a sua situação atual (LIMA, 2008). Entretanto, antes de iniciar essa apresentação, é conveniente oferecer uma breve panorâmica da gênese e da transformação dos marcos legais referentes ao parcelamento, ocupação e uso do solo urbano, que servirá para contextualizar a análise que virá a seguir.

O parcelamento do solo teve papel fundamental no processo de expansão das cidades brasileiras pautado no lote como mercadoria, como objeto de lucro. O parcelamento ocorreu de forma horizontal e rarefeito em direção às periferias, em terras de fazendas. Grandes extensões de terra foram loteadas, inicialmente, por seus próprios donos e, com o passar do tempo, sofisticaram-se com a constituição de empresas comerciais loteadoras. A fórmula encontrada pelos loteadores cabia no bolso do trabalhador: lote distante, sem infraestrutura, vendido em prestações. Esse processo aconteceu de maneira bastante solta, sob a vista grossa das administrações, à revelia de normatização, autorização ou fiscalização; com a comercialização de lotes em áreas inundáveis, em terrenos com declividade acentuada e com risco geológico, sem respeito aos recursos naturais, etc. No ano de 1936, o então deputado Waldemar Martins Ferreira apresentou um projeto de lei (PL) que tratava, sobretudo, da regulação dos contratos de compromisso de venda de imóveis em lotes a prazo se pautando nas empresas que causaram “prejuízos consideráveis

aos que confiaram nos preconcios de uma propaganda larga e cheia dos melhores propósitos”. Os contratos de compra e venda não conferiam direito real ao comprador. Conforme o Código Civil era permitido a uma das partes arrepender-se do negócio antes da assinatura da escritura no cartório de registros, o que converteu esse dispositivo “em fonte amarga de decepções e de justificados desesperos” (FERREIRA, 1938, p. 16-17). A partir do PL do deputado Waldemar Martins Ferreira, emendado por comissões da Câmara e do Senado, em 1937 se aprovou o Decreto-Lei nº 58 (regulamentado pelo Decreto nº 3.079/1938).

O Decreto-Lei nº 58/1937 regulava a venda e a divisão em lotes de terras rurais e urbanas mediante oferta pública e o pagamento em prestações; assim como determinava os trâmites do processo de loteamento e da venda antes que se efetuasse o registro no cartório de imóveis. Naquele momento, não existia a ideia de que o loteador, ao realizar um empreendimento lucrativo, deveria arcar com um ônus, doando áreas ao município em contrapartida pela expansão urbana e pelos serviços públicos gerados. Essas áreas se tornaram públicas por meio do Decreto nº 271/1967. Em contraponto à expansão periférica, os centros urbanos se adensavam em um processo de verticalização, o que culminou com a edição do Decreto nº 5.481/1928²¹ que reconhecia a propriedade horizontal, ou seja, a copropriedade do terreno, expressa em cotas ou frações ideais. Contudo, esse decreto sujeitava as unidades autônomas às limitações previstas em lei: podiam ser alienadas no todo ou em partes, desde que a edificação tivesse mais de cinco andares, o que foi alterado pela Lei nº 285/1948, que reduziu para dois pavimentos ou andares. Conforme Silva, essa norma facultou ao proprietário a venda ou outra forma de gravar a unidade autônoma, inclusive a locação (SILVA, 1981, p. 8).

Em 1961, Caio Mário da Silva Pereira anexou em seu livro *Propriedade horizontal* um projeto de lei que disciplinava o condomínio e a incorporação, que foi acolhido pelo governo, em 1964 quando ele chefiava o gabinete do Ministério da Justiça. O PL nº 19/1964, que se converteria na Lei nº 4.591/1964, contou com contribuições de várias entidades, como o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado da Guanabara; a Associação dos Advogados de São Paulo; o Instituto de Arquitetos do Brasil (seção SP); o Instituto de Engenharia de São Paulo; o Sindicato de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro; a Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais e o Centro Acadêmico Afonso Penna (PEREIRA, 1999). Em seu livro *Condomínio e incorporações*, Pereira relatou

21 Modificado pelos Decreto-Lei nº 5.234/1943 e Lei nº 285/1948 e revogado pela Lei nº 4.591/1964.

que o anteprojeto sofreu, na passagem pelo Congresso, “a influência de forças diversas, como sói ser na elaboração de toda lei que visa a exercer impacto mais profundo sobre atividades econômicas que se exercem dentro de conflitos de interesses”. (PEREIRA, 1999, p. 13)

A Lei nº 4.591/1964²² criou o condomínio como figura jurídica e estabeleceu a construção como sua caracterizadora. De acordo com Zola Florenzano, os objetos do condomínio são, exclusivamente, a edificação ou conjunto de edificações, para fins residenciais ou não residenciais, onde a parte autônoma ou exclusiva pode ser livremente alienada e gravada por seus proprietários, sem a necessidade de anuência dos demais condôminos. Já a área comum é considerada acessório da unidade autônoma e objeto de copropriedade. Essas partes são indivisíveis e não podem ser alienadas com distinção. Assim, o empreendimento, antes considerado como um todo, será fracionado, originando imóveis distintos, contudo, obrigatoriamente vinculados às partes de uso e propriedade comum de todos os proprietários dos imóveis que se alicerçaram em unidades autônomas (FLORENZANO, 1966). O art. 8º trata dos condomínios horizontais, em que as unidades autônomas constituem-se em casas térreas ou assobradadas, devendo-se discriminar a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem como a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades.

Vale registrar que, também no ano de 1964 aprovaram-se a Lei nº 4.504, denominada Estatuto da Terra²³, e a Lei nº 4.380²⁴, que instituiu o sistema financeiro para a aquisição da casa própria e criou o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhaui). No ano seguinte, em substituição ao então Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23.793), promulgava-se o Novo Código Florestal, Lei nº 4.771/1965²⁵. É importante citar as questões introduzidas pelas alterações do Código Florestal na década de 1980, relacionadas às áreas de preservação permanente (APPs), que alteravam

22 Modificada pela Lei nº 4.864/1965, Decreto-Lei nº 981/1969, Lei nº 6.434/1977, Lei nº 6.709/1979, Lei nº 7.182/1984, Lei nº 9.267/1996, Medida Provisória (MPV) nº 2.221/2001, Lei nº 10.931/2004 e Lei nº 12.424/2011.

23 Regulamentada pelo Decreto nº 55.286/1964 e modificada pelos Decreto-Lei nº 582/1969, Lei nº 5.709/1971, Lei nº 6.746/1979, Lei nº 7.647/1988, MPV nº 2.183-56/2001, Lei nº 11.443/2007 e Lei nº 11.446/2007.

24 Modificado pela Lei nº 4.864/1965, Lei nº 5.049/1966, Decreto-Lei nº 204/1967, Lei nº 5.455/1968, Decreto-Lei nº 1.338/1974, Lei nº 8.245/1991, Lei nº 8.692/1993, MPV nº 2.197-43/2001 e Lei nº 11.977/2009.

25 Modificada pela Lei nº 6535/1968, Lei nº 7.511/1986, Lei nº 7.803/1989, MPV nº 2.166-67/2001, Lei nº 11.284/2006 e revogada pela Lei nº 12.651/2012.

as faixas das APPs dos cursos d'água e, especificamente, a alteração de 1989, que fazia menção à aplicação das faixas nas áreas urbanas e às regulamentações do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama): Resolução nº 302/2002 sobre as APPs em reservatórios artificiais; Resolução nº 303/2002²⁶ sobre lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais e Resolução nº 369/2006 referente às intervenções em APPs. A Lei nº 12.651/2012²⁷, que revogou o Código Florestal de 1965, definiu e delimitou as APPs nas zonas rurais e urbanas.

Após a aprovação do Decreto-Lei nº 58/1937, diversos projetos de lei foram apresentados para a sua substituição. Entre eles podem ser citados: o PL nº 1.378/1956 do deputado federal Anísio Rocha (PSD-GO); o anteprojeto elaborado pelo Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos (CPEU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e o Projeto de Lei de Loteamento Urbano, de 1965, do jurista Hely Lopes Meirelles, encomendado pelo Ministério do Planejamento (AZEVEDO JÚNIOR, 1968). O anteprojeto de lei do CPEU²⁸ visava auxiliar os governos municipais em relação aos loteamentos carentes de equipamentos básicos e estabelecia, entre outras disposições: que o município fosse constituído pelas áreas urbanas da cidade e vilas existentes; área rural e áreas de expansão urbana; as definições de área urbana, área rural, área de expansão urbana; o local de uso institucional; as regras para aprovação do loteamento; a área mínima dos lotes urbanos e rurais; o percentual das áreas de recreação vinculado à densidade demográfica; o impedimento de arruamento e loteamento nas áreas impróprias para habitação e edificação e nas áreas de reservas florestais.

O projeto de Hely Lopes Meirelles estabelecia: as definições de loteamento e desmembramento; as normas técnicas para a elaboração de um loteamento (poderiam ser modificadas pelo município, desde que este possuísse plano diretor, e complementadas pelos estados); a documentação para a aprovação e o registro; as sanções administrativas e penais para os loteadores, corretores e para o oficial do cartório de registro, que realizassem ou facilitassem inscrições irregulares e anunciassem loteamentos não inscritos ou em desacordo com a realidade. Também estipulava a transferência ao município, com o ato de inscrição, das vias públicas e das áreas destinadas aos equipamentos públicos e estabelecia

²⁶ Modificada pela Resolução nº 341/2003.

²⁷ Modificada pela Lei nº 12.727/2012.

²⁸ O anteprojeto de lei de loteamento e respectivas normas técnicas foi publicado no Boletim nº 4, São Paulo, 1960, e na *Revista de Administração Municipal*, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, nº 44, janeiro-fevereiro de 1961.

as áreas mínimas para os lotes, para os espaços livres e para os equipamentos urbanos e uma taxa máxima de densidade demográfica por hectare. O projeto atribuía ao Ministério do Planejamento a expedição de instruções e diretrizes técnicas para orientar a execução da lei, bem como a fiscalização e o controle da aplicação de suas normas e destacava a atuação do Ministério Público para impedir construção ou cancelar registro de loteamento ou lote em desacordo com a lei. O projeto trazia o conteúdo mínimo para a elaboração de planos diretores municipais e vinculava os empréstimos e as subvenções federais à existência deste plano. Estabelecia ainda a aplicação do instituto *concessão de uso* de terrenos públicos ou particulares:

[...] servirá para baixar o custo da terra para edificação e quaisquer outros fins especificados no contrato. Transferindo-se, apenas o direito ao uso do solo, e conservando o proprietário – seja o Estado, seja o particular – a terra em seu domínio, o valor da concessão de uso há de ser, necessariamente, menor do que o valor da propriedade plena em toda a sua substância. Cessado o uso, cessa a concessão. Mas enquanto subsistir o uso segundo o contrato subsiste o direito real a essa utilização, e poderá ser transferido como os demais direitos reais, por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária. Desse modo, o poder público ou o particular não têm necessidade de alienar a propriedade para possibilitar a sua normal utilização. Bastará conceder o uso desejado.

O projeto de Meirelles, segundo Azevedo Júnior, “[...] se viu desfigurado e mutilado, acabando por ser substituído por outro de dez artigos, sugerido por um grupo de proprietários de imóveis” (AZEVEDO JÚNIOR, 1968, p. 33) e transformou-se em norma jurídica: o Decreto-Lei nº 271/1967²⁹. Este decreto aplicou aos loteamentos a Lei nº 4.591/1964, equiparando o loteador ao incorporador, os compradores de lotes aos condôminos e as obras de infraestrutura à construção da edificação, e previu a divisão do loteamento em etapas, a critério do loteador. Cada etapa constituiria um condomínio que poderia ser dissolvido quando da aceitação do loteamento pela prefeitura. Para Azevedo Júnior, este dispositivo se mostrava inviável, pois as normas que regiam a incorporação não se aplicavam ao loteamento pelas diferenças das próprias operações, que divergiam entre si. Destaque-se o art. 4º que determinava que, desde a data da inscrição do loteamento, passavam a integrar o domínio público do município as vias e praças e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e

²⁹ Modificado pela Lei nº 11.481/2007.

do memorial descritivo, e o art. 7º que estabelecia o instituto *concessão de uso*, originário do projeto de Meirelles, já comentado anteriormente.

A questão urbana era pauta de seminários e simpósios nas décadas de 1960 e 1970. Discutia-se a urgente efetivação de uma legislação que regulasse o parcelamento e a ocupação do solo com o intuito de inibir os abusos que vinham ocorrendo no processo de expansão das cidades em decorrência da omissão do poder público. No simpósio de política urbana O Homem e a Cidade, realizado em Brasília, em 1975, pela então recém-criada Fundação Milton Campos de Pesquisas e Estudos Políticos, o arquiteto Almir Fernandes apresentou considerações que deveriam ser observadas na elaboração de uma proposta de lei: o controle e a ordenação do crescimento urbano, levando-se em conta a funcionalidade urbana e a preservação dos recursos naturais; a promoção equilibrada da distribuição da população e dos centros de emprego; e a promoção de reserva e criação de áreas de equipamentos urbanos.

Ainda em 1969, o uso e o parcelamento do solo já haviam sido objeto de intensa discussão no Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, realizado na cidade de Salvador e promovido pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), pelo Serviço Nacional dos Municípios (Senam) – órgão do Ministério do Interior – e pela Secretaria dos Assuntos Municipais e Serviços Urbanos do Estado da Bahia (Samsu). Nesse seminário, fora apresentada uma proposta de anteprojeto de lei redigida por Cândido Malta Campos Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello e José Osório de Azevedo Júnior, a qual dispunha a respeito dos loteamentos urbanos e da *concessão de uso* como direito real. Após algumas modificações, definidas no curso dos debates, uma versão aprimorada foi encaminhada pelo ministro do Interior à consideração do presidente da República. Esse processo legislativo, de iniciativa do próprio Poder Executivo, sofreu, todavia, uma solução de continuidade. Seus resultados, sem embargo, não se perderam totalmente (as exceções seriam as sugestões referentes à *concessão de direito real de uso*, da lavra de Hely Lopes Meirelles), conforme veremos a seguir.

2 A Lei nº 6.766/1979 – lacunas e divergências em torno das regras do jogo

O ideal é que os jogadores, ou AGENTES do desenvolvimento urbano, dominem as *regras estruturais* e se acertem quanto à sua aplicação. O governo dispõe de autoridade para fazer cumprir a lei, os grupos de capital interessados têm recursos financeiros, os grupos

de população podem e devem exercer pressões pelo que julgam ser o seu direito (SANTOS, 1988, p. 51).

Em março de 1977, o senador Otto Cyrillo Lehmann enviou para a apreciação do Congresso Nacional o anteprojeto de lei do Senado, PLS nº 18/1977 (baseado, em especial, nas conclusões do Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano realizado em Salvador) que tratava do parcelamento do solo urbano. Em decorrência da lenta tramitação do projeto que, após um ano, ainda aguardava diligência ao Poder Executivo, Lehmann proferiu discurso no Congresso Nacional pedindo agilidade no seu andamento: “os males dos loteamentos clandestinos estão, diariamente, a clamar por nova legislação atualizada e enérgica que ponha fim a um mal que atinge os grandes centros urbanos e tantas famílias modestas que continuam vítimas de homens sem escrúpulos” (*Diário do Congresso Nacional*, 1978, p. 516). O anteprojeto estabelecia regras para a implantação do parcelamento do solo urbano, tais como: a observação das condições topográficas e geológicas (vedação em terrenos baixos, alagadiços, sujeitos a inundações, em aterros mal executados e sem a observância de providências inerentes e indispensáveis); as áreas mínimas dos lotes; as áreas de equipamentos urbanos e comunitários; a porcentagem mínima de áreas públicas; a articulação das vias do loteamento com as vias adjacentes já existentes ou projetadas, etc., ficando a cargo dos estados e municípios detalharem a matéria, adaptando-a às condições específicas de cada região. A proposta determinava a atuação conjunta dos três níveis de governo, o que tornaria possível, com a efetivação das sanções penais previstas, a correção das situações irregulares vigentes e a eliminação, na origem, de irregularidades e clandestinidades de loteamentos e desmembramentos futuros.

Após dois anos de tramitação no Congresso Nacional, foi sancionada a Lei nº 6.766 em 19 de dezembro de 1979, sendo inegável que, após 42 anos de vigência do Decreto-Lei nº 58/1937, a promulgação da lei representou grande avanço para a legislação urbana no Brasil. De acordo com Couto, o grande mérito de sua promulgação foi o de chamar a atenção dos administradores públicos federais, estaduais e municipais e da população para o problema do parcelamento do solo urbano como elemento gerador do adensamento demográfico das grandes capitais brasileiras, mas, ao mesmo tempo, ordenador do crescimento das cidades, e que o respeito a seus dispositivos será de grande utilidade para a ordenação do crescimento urbanístico, bem como para a preservação das qualidades ambientais dos centros urbanos e ressaltava que:

a oportunidade é boa para, tendo a nova lei que regula o parcelamento do solo urbano como marco, dar partida à recondução da autonomia municipal em seus verdadeiros níveis. Isso só se poderá alcançar revendo toda a sistemática fiscal vigente, para que se atribua ao município maior autonomia financeira para executar seus planos, sem estar submetido ao impróprio regime de repasse de verbas por parte do governo federal, o que faz com que a autonomia municipal seja algo muito abstrato e extremamente difícil de concretizar-se (COUTO, 1981, p. 406-408).

A Lei nº 6.766/1979, ao longo de mais de três décadas de vigência, vem sofrendo pressão para ser atualizada, para tornar-se compatível com a realidade urbana brasileira. É importante ressaltar a urgência de vincular as regras desta legislação com os artigos referentes à política urbana da Constituição Federal de 1988 que foram implementados com a edição da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade.³⁰ Fazem-se necessários ajustes quanto às questões ambientais, à regularização fundiária, às modalidades de parcelamento do solo, à legalidade ou não dos chamados “loteamentos fechados”.

Desde a sua promulgação, a lei federal de parcelamento do solo urbano sofreu várias críticas e propostas pontuais de modificação em alguns de seus artigos. Uma primeira alteração se fez pela Lei nº 9.785/1999, que suprimiu a exigência do mínimo de 35% da reserva de áreas destinadas a sistemas de circulação, à implantação dos equipamentos urbanos e comunitários, e a espaços livres de uso público; deixando a cargo do município o estabelecimento dos percentuais. Na sequência, continuou a passar por alterações pontuais: pela Lei nº 10.932/2004, Lei nº 11.445/2007 e Lei nº 12.424/2011, e, recentemente, pela Medida Provisória (MPV) nº 547/2011, transformada na Lei nº 12.608/2012.

A partir daqui trataremos do objeto de nosso estudo: a trajetória da revisão da lei federal de parcelamento do solo, denominada Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, desde a sua proposição até a edição do Programa Minha Casa Minha Vida, do governo federal. A revisão começou a ser moldada na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados. Após a alteração da Lei nº 6.766/1979 por meio da Lei nº 9.785/1999, novos projetos de lei com propostas de modificações pontuais foram sendo encaminhados à Câmara dos

³⁰ O processo de construção de um marco regulatório federal para a política urbana remete à proposta de lei de desenvolvimento urbano elaborada pelo então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, que resultou no PL nº 775/1983 e no PL nº 5.788/1990, que deu origem ao Estatuto da Cidade.

Deputados. O primeiro desses projetos, o Projeto de Lei nº 3.057/2000³¹ de autoria do deputado Bispo Wanderval (PL-SP), propunha alteração no art. 41, e se tornou o principal do processo, por ter sido o primeiro projeto apresentado para a alteração da lei federal.

Durante o processo legislativo houve a participação de diferentes setores da sociedade e do governo. Podem ser citados: o Ministério das Cidades; o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Justiça; os Ministérios Públicos Estaduais e Federal; o Fórum Nacional de Reforma Urbana; organizações de movimentos sociais; o setor produtivo; os registradores de imóveis; os corretores de imóveis; as organizações não governamentais ambientalistas e a Associação de Juízes Federais do Brasil. De acordo com a consultora legislativa da Câmara dos Deputados, Suely Araújo, em 2007, representantes da Casa Civil da Presidência da República também iniciaram participação nas discussões.

O projeto denominado Lei de Responsabilidade Territorial Urbana está, desde o ano de 2001, em tramitação no Congresso Nacional, com um substitutivo que foi aprovado por comissão especial na Câmara dos Deputados em dezembro de 2007. O texto aprovado está dividido em três partes que refletem claramente seus agentes: parcelamento do solo, regularização fundiária e registro imobiliário. Entre as propostas apresentadas estão a gestão plena (condição do município que conta com plano diretor, conforme determinação do Estatuto da Cidade, com órgãos administrativos nas áreas de política urbana e ambiental e com conselhos municipais); a integração dos licenciamentos urbanístico e ambiental; o licenciamento integrado de responsabilidade do município quando este detém a condição de gestão plena, estabelecendo os casos de exceção em que o licenciamento ambiental é atribuído ao estado; um capítulo específico sobre a regularização fundiária sustentável, estabelecendo diretrizes e procedimentos gerais, inclusive quanto à regularização fundiária de interesse social em APPs, e remetendo à lei municipal a definição dos procedimentos de licenciamento do plano de regularização fundiária e a instituição de novos instrumentos, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse, que possibilitam agilizar os procedimentos da regularização fundiária. No que se refere

31 Projeto de Lei nº 3.057/2000. Autor: Deputado Bispo Wanderval – PL-SP (Wanderval Lima dos Santos). Data de apresentação: 18 maio 2000. Ementa: Inclui § 2º no art. 41 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como § 1º o atual parágrafo único. Explicação: Estabelece que, para o registro de loteamento suburbano de pequeno valor, implantado irregularmente até 31 de dezembro de 1999 e regularizado por lei municipal, não há necessidade de aprovação da documentação por outro órgão. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19039>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

ao parcelamento do solo, o projeto introduz uma nova modalidade: o condomínio urbanístico³² e legitima os pseudocondomínios que denominam loteamentos com controle de acesso.

Atualmente, o PL está sem movimentação de tramitação, aguardando agendamento para o plenário. Por envolver interesses diversos, não se chegou a um substitutivo que contemplasse todas as propostas. Na verdade, um de seus títulos, referente à regularização fundiária, foi transferido para o programa de habitação do governo federal designado Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Mas, de resto, é lícito supor que o restante do PL foi perdido. Diante do exposto, é possível delinear melhor o objetivo deste artigo: analisar a trajetória da elaboração de um ordenamento jurídico específico, o projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, e refletir brevemente sobre como os conflitos de interesses conduziram ao melancólico fim do debate dessa proposta. Com o propósito de entender a influência dos agentes sociais na conformação do texto do projeto, o capítulo seguinte descreve o processo legislativo da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

3 A construção da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana e os interesses em jogo

O jogo urbano se joga sobre um sítio determinado que é a sua “mesa”. Aí se juntam parceiros que se enfrentam segundo os grupos e filiações a que pertençam. Há os políticos técnicos e funcionários que representam o GOVERNO. Aqui é preciso distinguir de que nível de governo se trata, pois sobre as cidades intervêm agentes federais, estaduais e municipais. Existem as empresas que agem através de investimentos na indústria, no comércio e nos serviços, com especial destaque para o capital ligado aos ramos imobiliário e da construção civil, cujas ações têm reflexos diretos no meio urbano. Por fim, entra a POPULAÇÃO, fragmentada nos mais diversos grupos (vizinhança, filiação política e religiosa, profissão, parentesco, afinidades...) (SANTOS, 1988, p. 50-51).

As atividades iniciaram em 2001, quando se constituiu um grupo de trabalho (GT), sob a presidência do deputado João Sampaio (PDT-RJ), no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados, com o intuito de debater possíveis modificações na lei federal de parcelamento do solo urbano. Reuniram-se, assim, os projetos de lei referentes à matéria e, para dar impulso às discussões e trazer

³² Este termo foi apresentado por José Afonso da Silva, em 1981, como solução jurídica aos denominados loteamentos especiais, no livro *Direito urbanístico brasileiro*.

contribuições aos debates do GT, foram realizadas duas audiências públicas com os temas “Novos paradigmas para o parcelamento do solo e requisitos urbanísticos e ambientais” e “Contratos, sanções e outros aspectos jurídicos e aprovação de projetos, licenciamentos e registros”. Participaram dos debates representantes da Confederação Nacional de Municípios (CNM); do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam); do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB); do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo (Secovi-SP); do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo (Graprohab); do Instituto do Registro Imobiliário do Brasil (Irib) e da Associação de Notários e Registradores do Brasil (Anoreg).

A partir dessas audiências e dos debates gerados, o relator fez um parecer contendo um substitutivo à proposição principal e o apresentou à CDU em dezembro de 2002, ou seja, no fim da legislatura de 1999-2002. Por isso, em janeiro de 2003, a CDU o devolveu, sem manifestação, e o processo foi arquivado. Esse primeiro substitutivo já se estruturava conforme os interesses dos atores. Já naquelas duas primeiras audiências algumas questões da problemática urbana foram amplamente debatidas, tais como: a regularização fundiária dos loteamentos irregulares e clandestinos; as ocupações de áreas de mananciais; os usos e as ocupações ao longo dos recursos hídricos; os condomínios e loteamentos fechados. Os debates geraram uma estrutura básica, que permaneceu até a sua votação, em 2007, que introduziu novas modalidades de parcelamento do solo urbano e normas específicas para a regularização fundiária e para os registros imobiliários.

Com o retorno das atividades legislativas, em março de 2003, o substitutivo foi desarquivado, e – como o deputado João Sampaio não havia sido reeleito – em abril, o deputado Dr. Evilásio (PSB-SP) foi nomeado relator na CDU. Em junho, o deputado Dr. Evilásio emitiu novo parecer na forma de substitutivo, que mantinha basicamente o conteúdo do substitutivo do deputado João Sampaio. Entre outubro e novembro de 2003, a CDU convocou novas audiências públicas: “Critérios e diretrizes para novos parcelamentos”, “Regulação de condomínios urbanísticos e horizontais”, “Regularização fundiária de assentamentos informais” e “Contratos e registros”, que contaram com representantes do Ministério das Cidades; do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU); da Prefeitura Municipal de Porto Alegre; do Ibam; da Pontifícia Universidade Católica de Campinas

(PUC-Campinas); de representantes do Ministério Público do Estado de São Paulo; do Instituto Pólis; da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap); da Associação de Empresas de Loteamento; do Instituto Horizontes; da Associação Brasileira dos Condomínios Fechados e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Em dezembro de 2003, o deputado Dr. Evilásio publicou o artigo “Por que mudar a Lei nº 6.766/1999?” para impulsionar os debates:

[...] A resposta é lógica e simples: transcorridos 24 anos da lei que regula o parcelamento do solo urbano, as relações entre o que consideramos urbano e rural são muito diferentes. Isto nos faz chegar à conclusão de que a lei – que já passou por modificações – encontra-se mais uma vez desatualizada. [...] Hoje, ela está defasada, exigindo novas abordagens, que passam por regras ambientais e sua própria adaptação ao Estatuto da Cidade. [...] O substitutivo ao PL 3.057/2000, que está sob a nossa responsabilidade ainda é um pré-projeto. Estamos ouvindo vários segmentos da sociedade, por meio de audiências públicas, com total abertura para acatar sugestões, com critério, responsabilidade e a ajuda de muitos de nossos pares. Objetivamos descentralizar a discussão ao máximo e criar uma espécie de Lei de Responsabilidade Territorial nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL..., 2012).

No final de 2004, o deputado Dr. Evilásio se elegeu prefeito do município de Taboão da Serra, São Paulo; e o deputado Barbosa Neto (PSB-GO) assumiu a relatoria do processo em fevereiro de 2005. No decorrer da elaboração do projeto e no texto dos substitutivos apresentados ao longo dos seis anos de discussão – do início dos trabalhos em 2001 à aprovação de um substitutivo em 2007 –, houve a tentativa de modificação do então Código Florestal, Lei nº 4.771/1965³³ no que tange às áreas urbanas, que foi descartada no decorrer do processo. Sobre os conflitos de interesses envolvendo o meio ambiente, a regularização fundiária e o código de defesa do consumidor, o magistrado Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em entrevista concedida à presente autora, em agosto de 2007, assim se expressou:

Em toda lei importante existem conflitos de interesses. Aqui nós temos claramente um conflito entre – eu diria, nesse caso, um conflito aparente – uma ala do urbanismo que quer regularizar tudo, a qualquer preço, e o setor ambientalista. Eu digo que é um conflito aparente, porque nós temos aí que encontrar uma fórmula de compromisso. A habitação em condições de indignidade já é, em si, uma poluição, uma poluição social; é uma degradação social que vai direta ou indiretamente afetar o meio físico e o próprio ecossistema em que

33 Lei revogada pela Lei nº 12.651/2012.

essas aglomerações se localizam. Portanto, é fundamental encontrar um ponto de compromisso que permita, que admita a solução para as favelas do país e, ao mesmo tempo, para o problema, crescente em alguns municípios, já praticamente insolúvel, do abastecimento de água potável para a população. E também, aí, nós temos um verdadeiro conflito entre a proteção do consumidor e o setor imobiliário, e aí não se trata de compromisso aparente, mas de conflito real, porque uma parte do setor imobiliário, eu diria a parte atrasada, a parte que ainda vive num período já ultrapassado do Brasil, da fase anterior ao Código de Defesa do Consumidor, quer simplesmente retroceder nos avanços trazidos pelo CDC, que todos sabem que é uma lei que foi aprovada por unanimidade pelo Congresso Nacional.

Em novembro de 2005, o deputado Barbosa Neto apresentou um parecer com um quinto substitutivo, que foi aprovado naquele mesmo mês após uma série de reuniões de negociações na CDU. De acordo com o deputado, desde o início dos debates “ficou clara a necessidade de construção de um texto amplo, que abarcasse todos os aspectos envolvidos no parcelamento do solo urbano” e que, “além das regras que regulam os loteamentos e desmembramentos, também deve-se contemplar as normas que devem nortear os condomínios urbanísticos e a regularização fundiária”. Segundo ele, o parecer foi baseado no substitutivo apresentado no final de 2004 pelo deputado Dr. Evilásio e “enriquecido tanto pelas sugestões encaminhadas a este relator pelos representantes dos principais setores envolvidos na questão, quanto pelo resultado de novas discussões ocorridas na presente sessão legislativa”. Após a aprovação por unanimidade na CDU, o substitutivo foi encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), e, em dezembro de 2005, o deputado José Eduardo Cardozo (PT-SP) foi designado relator. A aprovação ocorreu sem o projeto de lei ter sido discutido na Comissão de Meio Ambiente ou na de Defesa do Consumidor, áreas tratadas pelo PL. Em entrevista concedida à autora, em dezembro de 2006, o promotor de justiça José Carlos de Freitas, do Ministério Público do estado de São Paulo, comentou esse processo:

Nas negociações você nota que alguns cederam em uns pontos para poder incluir dispositivos de seus interesses, e os demais concordaram, desde que não mexessem com o capítulo deles. Por isso, o projeto de lei é setorial. Os interesses estão bem definidos. Quando o MP descobriu o estágio em que estava o projeto, já [estava] na fase de aprovação da CDU. Alguns colegas foram lá, principalmente o Herman Benjamin; foram interferir nesse processo, e houve um “passa moleque” neles. Porque o relator prometeu que aquilo que fosse discutido poderia ser rediscutido na Comissão de Constituição e Justiça. O que, na verdade, não corresponde à verdade, porque a

CCJ vai julgar os aspectos de constitucionalidade e redação do projeto, pelo menos foi o que nos disseram lá, então não poderia rever aquilo que a CDU tinha tratado. Aí, por conta disso, o MP, as ONGs, os ambientalistas articularam com os deputados uma forma, não de barrar o projeto, mas de levar para uma discussão mais séria, para provocar que o projeto passasse no mínimo pelas comissões do meio ambiente e do direito do consumidor. Aí, então, barrou a votação que estava a “toque de caixa”, e a situação hoje é que o projeto está parado e provavelmente será retomado em 2007. Mas o MP não abre mão dos dispositivos de ordem do consumidor, da tutela do consumidor; dos dispositivos ambientais que estão sendo muito flexibilizados. Não abre mão dos dispositivos da ordem de registros. Enfim, eu acho que é partir para uma negociação melhor e com os atores com maior transparência, diante do MP, do Brasil inteiro, das ONGs, para que isso seja discutido.

Em janeiro de 2006, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União apresentou moção de repúdio à aprovação do substitutivo, que foi encaminhada ao presidente da CCJC, deputado Antonio Carlos Biscaia, e ao relator, deputado José Eduardo Cardozo. A moção explicitava que o substitutivo aprovado pela CDU não havia passado pelas comissões de Meio Ambiente e de Defesa do Consumidor; que o texto trazia profundas alterações nas áreas de meio ambiente, urbanismo e consumidor; permitia que pessoas com antecedentes criminais registrassem um empreendimento; impunha ônus excessivos ao consumidor em caso de inadimplência, contrariando o texto constitucional (artigo 5º, XXXII) e o Código de Defesa do Consumidor; criava obrigações registrárias antes inexistentes, que trariam prejuízos aos consumidores, sem qualquer preocupação com o interesse social das pessoas de baixo poder aquisitivo; permitia a regularização de áreas irregularmente ocupadas sem qualquer critério que atendesse diretrizes urbanísticas e ambientais e retrocedia em relação a normas ambientais, consolidadas na Constituição Federal, na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, na Política Nacional de Recursos Hídricos e no Código Florestal, atropelando, também, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama).

Diante disso, em abril de 2006, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados decidiu que o processo seria distribuído às comissões de Defesa do Consumidor (CDC) e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e que fosse constituída uma comissão especial para proferir parecer sobre o PL, sendo o deputado José Eduardo Cardozo, presidente e o deputado Barbosa Neto, relator. Ainda em 2006, o jurista Edesio Fernandes publicou texto em defesa da aprovação do

PL, intitulado Por uma Lei de Responsabilidade Territorial. Vale a pena reproduzir uma passagem:

[...] Reconhecendo a enorme importância de uma tal lei federal de parcelamento do solo urbano – que, juntamente com o capítulo constitucional sobre política urbana e o Estatuto da Cidade, de 2001, compõe o tripé das principais leis urbanísticas no país –, o projeto de lei explicitamente propõe a aprovação de uma Lei de Responsabilidade Territorial a ser obedecida pela sociedade brasileira e em especial pelos municípios, que são esses os entes federativos que têm a competência constitucional para aprovação de parcelamentos urbanos e de projetos de regularização. [...] Não se pode ignorar o fato de que, na enorme maioria dos casos, a regra mínima estabelecida pela lei federal é a regra única aplicável nos municípios, o que só aumenta a importância deste projeto de lei. A proposta é que os municípios que tenham condições plenas de gestão urbana possam aplicar outros critérios que não os da lei federal, inclusive reduzindo suas exigências; contudo, na falta de um marco jurídico-urbanístico municipal adequado, a lei federal tem necessariamente que suprir o vazio regulatório. Dada sua importância crucial para o futuro das cidades, é fundamental que o projeto de Lei de Responsabilidade Territorial seja amplamente discutido pelos diversos setores sociais, econômicos, políticos e institucionais interessados na questão dos parcelamentos e da sua regularização. [...] A aprovação de uma tal lei de responsabilidade territorial é o passo necessário para a promoção da reforma urbana pela qual a sociedade brasileira há tanto clama (FERNANDES, 2006).

Em dezembro de 2006, o relator apresentou parecer com um substitutivo, porém a comissão não conseguiu concretizar a votação, e o processo foi novamente arquivado ao final da legislatura 2003-2006. No início da nova legislatura, em 2007, iniciou-se mais um capítulo dessa já longa novela, e dois deputados tomaram a iniciativa de reapresentar como novos projetos de lei o texto que vinha sendo negociado. O deputado Fernando Chucre (PSDB-SP) apresentou o PL nº 20/2007, que constituía exatamente o substitutivo do deputado Barbosa Neto e o deputado Zezéu Ribeiro (PT-BA) apresentou o PL nº 31/2007, que trazia algumas modificações no texto do deputado Barbosa Neto. Em abril de 2007, o PL nº 3.057/2000 foi desarquivado, e em junho de 2007 a deputada Maria do Carmo Lara solicitou a apensação do PL nº 20/2007 ao PL nº 3.057/2000.

Criou-se, então, uma nova comissão especial, sendo designados a deputada Maria do Carmo Lara (PT-MG) para a presidência e o deputado Renato Amary (PSDB-SP) para a relatoria, e novas audiências públicas foram convocadas para tratar dos assuntos polêmicos. Em outubro, o deputado Renato Amary apresentou parecer com um substitutivo que recebeu várias críticas. Entre elas, um artigo, publica-

do no jornal *O Estado de São Paulo* em 31 de outubro de 2007, intitulado “Ameaça à proteção do consumidor e das águas”, de autoria de Ada Pellegrini Grinover, Antonio Herman Benjamin e Fabio Feldmann:

[...] No atacado, são louváveis os objetivos do PL 3.057 naquilo que pretende facilitar a regularização dos denominados assentamentos informais [...] Deveria, no entanto, seguir dois critérios filosóficos: a distinção entre passivo urbanístico-ambiental e loteamentos futuros; e evitar que a flexibilização dos requisitos legais aproveite a loteadores de alto padrão que, por cobiça, aterraram nascentes, destruíram rios e desmataram na calada da noite. Os bons propósitos do PL, contudo, foram atropelados por uma série de dispositivos que, pegando carona no forte apelo social de seu conteúdo, acabaram, por pressão de poderosos *lobbies*, sendo incorporados ao texto. O paradoxo dessas inovações é que em nada ampliam ou melhoram a proteção da população pobre e dos sem-teto. [...] De cara, o PL anistia todos os condomínios civis (seriam os do Lago Paranoá, em Brasília?) e clubes de campo (os ranchos construídos ilegalmente às margens dos principais rios e reservatórios do país, inclusive no Pantanal) em situação irregular. Não satisfeito, passa uma borracha também nos crimes dos loteadores de luxo que ocuparam e desmataram matas ciliares [...] na contramão da tendência de fortalecimento das chamadas Áreas de Preservação Permanente (APPs), o PL admite sua privatização e incorporação ao perímetro do lote [...] reduz a faixa mínima de mata ciliar dos atuais trinta para quinze metros, admitindo, como se o retrocesso já fosse pouco, que o Plano de Bacia Hidrográfica possa ir além e dispensar inteiramente essas exigências, com isso liberando as construções até o início da lâmina-d'água. [...] Para completar o desmonte da legislação ambiental, o PL cria, ainda por falta de clareza de sua redação, a licença urbanístico-ambiental tácita, por simples decurso de prazo. Como se não bastasse, seu artigo 3º afasta, pela via transversa, todas as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), não escapando nem as que protegem os ecossistemas mais vulneráveis. Ou seja, a partir da aprovação do PL, o Conama, cujas normas formam o coração da legislação ambiental, continuará a reger todo o setor produtivo, menos os loteadores. Finalmente, sumiram todos os requisitos ambientais, previstos em versões anteriores do PL, para regularização fundiária de favelas. Isso quer dizer que, se nenhuma exigência consta da lei, nem há referência a normas do Conama, a urbanização de ocupações informais ficará inteiramente ao talante da autoridade municipal. Mais diretos e gritantes são os retrocessos no CDC, aprovado por unanimidade no Congresso e que até hoje, nos seus quase vinte anos, nunca foi alterado para pior. Pois o PL modifica, em profundidade, a sistemática atual, consolidada na jurisprudência do STJ, de devolução das prestações pagas, na hipótese de o consumidor, mesmo que por desemprego ou enfermidade, desistir do negócio. [...] É politicamente injustificável pegar carona num projeto de lei, elaborado a pretexto de salvaguardar os vulneráveis, para nele se incluírem dispositivos que retiram ou reduzem direitos a eles já garantidos. Espera-se que o relator do PL 3.057,

deputado Renato Amary – empresário moderno da construção civil e experiente administrador municipal – possa encontrar inspiração para esse tema no ex-deputado Geraldo Alckmin, do mesmo PSDB, que foi um dos principais responsáveis pela existência do CDC.

O relator modificou parcialmente seu parecer e, em dezembro de 2007, um substitutivo foi, embora não agradasse a todos, finalmente aprovado pela comissão especial. Logo após a aprovação na Câmara, em janeiro de 2008, a então ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, apresentou a Moção nº 87/2008, que repudiava a figura da Licença Urbanística e Ambiental Integrada constante do PL nº 3.057/2000:

[...] Sob o pretexto de atribuir celeridade aos trâmites do processo de licenciamento, pretende o referido projeto a integração das licenças de cunho urbanístico e ambiental para o parcelamento do solo, o que acabará se tornando uma ferramenta prejudicial à proteção ambiental; [...] a junção destas licenças em um único documento a ser expedido por órgão municipal, ainda incerto, contrariará diversas disposições constitucionais e infraconstitucionais, permitindo, por exemplo, que o licenciamento ambiental ocorra fora do órgão ambiental, contrariando a política nacional do meio ambiente; [...] a exigência de licenciamento ambiental para atividades e empreendimentos potencialmente poluidores, constantes no texto constitucional, na Lei nº 6.938, 31 de agosto de 1981, na Resolução Conama nº 237, de 1997 e outros dispositivos legais e normativos, poderá ser demasiadamente flexibilizada pela necessidade de licenciamento concomitante ao parcelamento do solo; [...] o desenvolvimento sustentável não dispensa a compatibilização da intervenção com o meio ambiente sadio e equilibrado, e isto somente se dará com a licença ambiental expedida por órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, de forma autônoma e independente (CONSELHO..., 2008).

Após a aprovação do substitutivo, não houve tramitação na Câmara dos Deputados. O PL está, até o momento, aguardando encaminhamento ao plenário. Nas eleições municipais de 2008, a deputada Maria do Carmo Lara foi eleita prefeita do município de Betim, região metropolitana de Belo Horizonte. Em maio de 2008, por iniciativa do Conselho das Cidades, em conjunto com as secretarias de Habitação e de Programas Urbanos do Ministério das Cidades e da Frente Parlamentar pela Reforma Urbana, foi realizado um Seminário Nacional sobre o PL nº 3.057/00 e deliberada a realização de cinco seminários regionais, nas capitais de Goiás, Bahia, Pará, Paraná e São Paulo a fim de sistematizar contribuições a serem encaminhadas ao Congresso Nacional. Parte das discussões do texto do projeto de lei de alguma forma prosseguiu, pelo menos

fora do ambiente de tramitação no Legislativo, e os pontos de divergência ainda existentes quanto à regularização fundiária foram solucionados pelo Executivo da seguinte forma: em março de 2009, uma exposição de motivos interministerial foi encaminhada ao presidente da República contendo o Programa Minha Casa, Minha Vida, e um de seus capítulos tratava, precisamente, da regularização fundiária, assunto que foi retirado do PL nº 3.057/2000. É sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida que trata o próximo item.

4 A Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, o Programa Minha Casa, Minha Vida e os jogos (do poder)

[...] Há ocasiões em que os parceiros se aliam ou se separam, segundo as conveniências e circunstâncias. São muitas as estratégias políticas que podem ser usadas. Mas, para que o jogo urbano dê certo, é preciso que todos conheçam bem as cartas do baralho que está sendo usado e que sejam bem esclarecidas as regras para arrumá-las. Se apenas alguns tiverem acesso às normas e puderem alterá-las com exclusividade, provoca-se o desequilíbrio (SANTOS, 1988, p. 51).

A Exposição de Motivos Interministerial nº 33/2009 dos Ministérios da Fazenda, da Justiça, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Meio Ambiente e das Cidades encaminhava o projeto de medida provisória que instituía o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e explicava a importância de sua aprovação para movimentar a construção civil. Segue trecho da exposição de motivos:

[...] Temos a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência projeto de medida provisória que institui o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que visa facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de menor renda. Além disso, a proposta dispõe sobre a utilização de sistemas de amortização nas operações de empréstimo ou financiamento realizadas por instituições integrantes do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), a definição das entidades que integram o referido sistema, a liberdade de escolha de seguradora, pelo mutuário, na aquisição do seguro habitacional, o registro eletrônico de imóveis, a redução de custas cartorárias e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Compõe-se, assim, parte significativa do mosaico de ações do governo para combater o *deficit* habitacional e a crise econômico-financeira global. [...] diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do país é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente

aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica. As atuais restrições de crédito, ainda que por um período curto, podem gerar problemas no setor produtivo com consequências danosas para a economia nacional, sendo oportuna, portanto, a criação de mecanismo que reduza o risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional, incentive o retorno dos empréstimos e viabilize a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil, grande gerador de emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo. [...] É importante notar que as diversas ações ensejadas nessa medida provisória formam um conjunto harmônico que foi preparado considerando, primordialmente, a necessidade de ações imediatas de enfrentamento à crise econômica e ao crônico *deficit* habitacional do país. [...] A urgência e a relevância da medida ora proposta se justificam pela necessidade da implementação de ações governamentais estruturadas capazes de arrefecer os impactos da crise mundial na economia brasileira, de forma a promover condições para retomada do processo de crescimento econômico, a geração de empregos e renda e a redução do *deficit* habitacional, pela ampliação das condições de acesso a moradia às famílias de baixa renda (BRASIL..., 2009).

No entanto, Arantes e Fix (2009) arrolaram, com competência e coragem, várias objeções ao PMCMV, mostrando as suas limitações e contradições. Não é o propósito desse texto reproduzir as críticas dos dois autores, mas sim a chamar a atenção para alguns aspectos, com a finalidade de, em conformidade com o objetivo central deste artigo, articular o PMCMV com a Lei de Responsabilidade Territorial Urbana. Assim, no tocante ao objeto desse estudo, a regularização fundiária, é visível na exposição de motivos como o Executivo se apropriou dos esforços do Legislativo para a construção de um capítulo sobre esse tema:

[...] Desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o governo tem buscado apoiar a regularização fundiária de porções significativas das cidades brasileiras, por meio do trabalho conjunto com municípios, estados e Distrito Federal. A regularização fundiária urbana é um passo fundamental na garantia do direito constitucional de moradia, especialmente para as populações de menor renda, as mais afetadas pela falta de oportunidades de acesso ao mercado habitacional. Além disso, a regularização fundiária, ao resolver problemas relativos ao meio ambiente, à ordem urbanística e questões jurídicas atinentes ao direito de propriedade, significa o resgate da cidadania das populações mais pobres e a sua integração à cidade legal. [...] Apesar dos esforços dos governos federal, estaduais e municipais, os resultados alcançados ainda estão aquém do necessário, dada a ausência de um marco regulatório específico [...] Assim, a presente proposta de medida provisória procura estabelecer o arcabouço legal necessário para tornar mais efetivo e célere o rito da regularização fundiária urbana. As

medidas sugeridas estabelecem critérios gerais para a regularização de assentamentos e garantia da segurança da posse urbana, buscando compatibilizar direito à moradia e direito ambiental [...]. Na proposta, existem medidas para a gestão de ocupações em áreas de preservação permanentes adjacentes aos cursos d'água urbanos; recuperação de áreas degradadas e de áreas não passíveis de regularização; melhoria do acesso aos sistemas de saneamento básico; e previsão expressa de que a regularização importe em melhoria das condições ambientais da ocupação, com preocupação na sustentabilidade ambiental das medidas. É importante notar que as diversas ações ensejadas nessa medida provisória formam um conjunto harmônico e que foi preparado considerando, primordialmente, a necessidade de ações imediatas de enfrentamento à crise econômica e ao crônico *deficit* habitacional do país. Este conjunto contempla as diversas faces do problema tanto do lado da oferta quanto da demanda. As medidas aqui propostas endereçam os principais problemas desse setor e o volume de recursos aportados é considerado suficiente para o momento (BRASIL..., 2009).

Um dia após o recebimento da exposição de motivos, em 25 de março, o governo federal editou a MPV nº 459/2009, referente ao programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, com a promessa de construção de um milhão de casas. No escopo da MPV estava a inserção de um título sobre regularização fundiária retirado do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana. No artigo “Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?”, os autores Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo e Rafael Silveira e Silva ressaltam a frequência com que o Executivo tem utilizado como estratégia da construção de sua agenda os assuntos, ideias ou redação de textos de projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional sob forma de novos projetos de lei, transformando-os em medidas provisórias ou projetos de lei de sua iniciativa, fenômeno esse que os autores denominaram de *apropriação*. Entre as ocorrências, os autores citam a transferência do título de regularização fundiária do PL nº 3.057/2000 para a lei do PMCMV e chamam a atenção para a natureza política da ação:

[...] Deve ser comentado que as normas sobre regularização fundiária em áreas urbanas presentes na Lei nº 11.977/2009 são as únicas sobre o tema no plano nacional, o que lhes confere grande alcance político em face do grande número de ocupações irregulares existentes nas cidades brasileiras. Outro aspecto a ser considerado, e que evidencia a natureza em essência política da opção do Executivo, é que as regras sobre regularização fundiária trazidas do processo da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana não eram necessárias ao Programa Minha Casa, Minha Vida, já que esse programa federal abrange somente a construção de novas unidades habitacionais em terrenos regulares do ponto de vista urbanístico. O capítulo sobre

regularização fundiária poderia ser extraído da referida medida provisória, sem qualquer prejuízo ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Diferentemente, a Lei de Responsabilidade Territorial Urbana com certeza será enfraquecida em seu conteúdo pela ausência de regras sobre regularização que se compatibilizem com as destinadas aos novos parcelamentos (SILVA; ARAÚJO, 2010).

Em abril de 2009, o Boletim nº 62 do Fórum Nacional de Reforma Urbana ponderava a respeito da MPV, questionando que, na proposta de um milhão de moradias, apenas quarenta por cento do total estavam destinadas a atender às famílias que ganham até três salários mínimos e que estas famílias representavam mais de noventa por cento do *deficit* habitacional brasileiro. Afirmava-se ainda:

[...] o Programa não prioriza a construção de uma política habitacional, tal qual foi concebida na lei que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social [...] Ao invés disso, dá continuidade a uma prática que tem sido a tradição da política brasileira quando se fala em habitação: centrar na oferta de subsídios e créditos individualizados para a obtenção da propriedade privada, bem como na construção de unidades habitacionais também individualizadas, sem que as necessidades habitacionais da população de baixa renda sejam efetivamente atendidas. O resultado desta tradicional prática pode ser observado nas cidades brasileiras: a construção de bairros populares periféricos e segregados da cidade, que contribuem para a continuidade da exclusão social que atinge considerável parcela da população brasileira e para o aumento da violência urbana (BOLETIM..., 2009).

A edição de maio de 2009 do periódico *Notícias da Construção* do Sinduscon-SP, deixava clara a posição do setor: o programa “trouxe bons ventos ao mercado imobiliário. Desde seu lançamento, vem motivando o aumento da comercialização de imóveis para as famílias com renda mensal a partir de 3 salários mínimos”. Contudo, “o desafio que se impõe é viabilizar a outra parte do programa: a construção de novos empreendimentos de habitação de interesse social, destinados às famílias de 0 a 3 salários mínimos”. Para debater esse “problema” o Sinduscon-SP e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção realizaram um *workshop* com o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica e as Secretarias de Habitação do estado e do município de São Paulo, onde ficou claro que o “sucesso do plano em cidades como São Paulo, onde os terrenos são caros e escassos, dependerá da contrapartida efetiva dos governos estaduais e municipais, aportando terrenos e provendo infraestrutura” (NOTÍCIAS..., 2009). Esta proposta foi contemplada na lei que trata do PMCMV: para a definição da prioridade de atendimen-

to nas áreas urbanas, um dos critérios é a doação pelos estados, Distrito Federal e municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa.

Em 26 de março a MPV foi apresentada à Câmara dos Deputados e, no dia 20 de maio, o Projeto de Lei de Conversão nº 11/2009 foi aprovado e encaminhado ao Senado Federal. A respeito da MP nº 459/2009, a nota descritiva da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados relata “[...] nota-se que a ênfase está na produção de imóveis novos para financiamento” e, em princípio, “não parece haver vínculo com as ações financiadas no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)”. Com base na exposição de motivos “pode-se afirmar que a preocupação mais relevante é o estímulo à construção civil” (CÂMARA DOS DEPUTADOS..., 2009, p. 15).

Concomitantemente ao andamento da MP nº 459/2009, em 6 de abril, o Processo nº 02000.000562/2009-25 foi protocolado no Conselho Nacional de Meio Ambiente, do Ministério do Meio Ambiente. Esse processo apresentava a proposta de resolução sobre novos empreendimentos imobiliários de interesse social, e resultou, em 13 de maio, na Resolução Conama nº 412/2009, que trata do licenciamento simplificado para empreendimentos de até 100 ha (um milhão de metros quadrados). No dia 16 de junho, o PLV foi colocado na pauta de discussão, e no dia seguinte foi publicado no *Diário do Senado Federal*. O Parecer nº 749/2009 foi apresentado pelo senador Gim Argello (PTB-DF), que iniciou os debates para a aprovação do PLV com a celebração da incorporação de emenda por ele apresentada referente à regularização dos condomínios do Distrito Federal – e que mais tarde, na sanção do presidente da República, foi vetada. Durante os debates, o senador Aloizio Mercadante (PT-SP) assim se pronunciou:

[...] Esse projeto é um chamamento ao Brasil. E é um chamamento em que os mutirões da construção civil, os trabalhadores que se organizam para construir sua residência, poderão trabalhar, poderão produzir, poderão ter acesso ao financiamento. Por isso tudo, eu tenho certeza de que estamos dando um passo muito importante hoje. Um passo que poderá mudar a vida de milhões de pessoas. Não há emoção mais forte do que a de um homem público, um prefeito, um governador, entregar a casa, entregar a chave da casa própria e ver aquela família poder dar um salto em sua vida, com estabilidade e com proteção. [...] Por tudo isso, Sr. Presidente, nós estamos reconhecendo o direito histórico do povo brasileiro. O que eu gostaria – não é um dia ouvir um discurso dizendo: nós não chegamos a um milhão. É a gente, daqui a dois anos, falar: um milhão é pouco! Porque é pouco! Porque

faltam sete milhões e novecentas mil casas para o povo brasileiro. [...] Nós devemos, sim, acompanhar esse projeto: mobilizar os prefeitos, os mutirões, as empresas e todos os setores que poderão contribuir para uma meta ambiciosa. Muito ambiciosa: chegar a um milhão de casas; mas muito tímida diante do desafio histórico que nós temos com o povo brasileiro.

Após os debates, o PLV foi aprovado e encaminhado para a sanção. A Lei nº 11.977/2009³⁴ foi aprovada no dia 7 de julho de 2009 e trata do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Essa lei definiu a finalidade do programa: criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) além de um capítulo sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, que trata da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas de interesse social e, muito convenientemente, da regularização fundiária de interesse específico quando não é caracterizado o interesse social.

É importante salientar que, conforme comentado pelas consultoras legislativas da Câmara dos Deputados Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo e Maria Sílvia Barros Lorenzetti, o programa possui “natureza de lei federal, enquanto as normas sobre regularização fundiária têm caráter nacional”, ou seja, o programa se aplica ao governo federal, enquanto as normas de regularização fundiária atingem as três esferas do governo. Araújo e Lorenzetti prosseguem: “O vínculo entre essas duas partes da MP é conceitual: ambas pretendem assegurar o direito à moradia. Seus dispositivos, todavia, não apresentam inter-relação” (CÂMARA DOS DEPUTADOS..., 2009, p. 15).

5 Conclusão: o fim (dos debates) da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana e suas prováveis implicações

Parece que o problema da democracia nas cidades passa por este duplo fundo de agulha: conhecimento dos princípios através dos quais os espaços se formam e são ocupados; capacidade de participar de

³⁴ Modificada pelas Lei nº 12.249/2010, MP nº 514/2010 (convertida na Lei nº 12.424/2011) e MP nº 561/2012 (convertida na Lei nº 12.693/2012).

forma ativa nas decisões, negociando direitos e vantagens. Em outras palavras: só pode haver jogo limpo quando cada um souber o que são suas cartas, o quanto valem e tiver domínio sobre as próprias jogadas. Só assim, agentes se verão envolvidos, terão desejo de participar e prazer de se sentirem responsáveis (SANTOS, 1988, p. 51).

Diante do atropelamento do processo de debates sobre uma nova lei de parcelamento do solo urbano, a questão a ser discutida seria: quais os efeitos do não preenchimento adequado da lacuna (ou do preenchimento truncado e parcial) deixada pela obsolescência da Lei nº 6.766/1979? Em tramitação no Congresso Nacional desde 2001, o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana apresentava, já desde o começo, alguns riscos. Quando se está elaborando um novo ordenamento jurídico é esperado que, tal como em uma lei que envolve o espaço urbano e, portanto, tantos e tão diversos (não raro antagônicos) interesses, haja muitas divergências. O desfecho de anos de debates poderia ser tido como imprevisto. A Lei de Responsabilidade Territorial Urbana acabou sendo desmontada, e parte dela foi inserida no Programa Minha Casa, Minha Vida, com o intuito de solucionar algumas divergências (como a regularização fundiária de interesse social, a regularização de loteamentos fechados e o licenciamento ambiental na regularização fundiária) que estavam atrasando a aprovação do ordenamento jurídico no campo urbanístico. De certa forma, o Programa Minha Casa, Minha Vida ofereceu um “gancho” bastante conveniente para que se passasse um rolo compressor sobre o debate. No âmbito do programa, todos os problemas relativos à frouxíssima regulação dos condomínios fechados – muitos deles loteamentos fechados que simplesmente ganharam aceitação jurídica – permanecem.

Não podemos nos esquecer da grande pressão para que se aprovasse uma legislação sobre a regularização fundiária. Será, entretanto, que a forma e o conteúdo alcançados são aqueles que, no longo prazo, mais interessam à sociedade brasileira? Dúvidas a esse respeito não parecem despropositadas. O fato é que, no fundo, tal como o personagem Quincas Berro d'Água, do romance de Jorge Amado, o PL da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana conheceu, por assim dizer, duas mortes (uma delas, aliás, talvez uma morte anunciada, lembrando, desta feita, do título do livro de Gabriel Garcia Márquez): uma morte morrida, devido à articulação de múltiplos interesses que, ao longo de um complexo processo, conduziu à negligência e, na prática, ao esquecimento e ao fim do PL; e, complementarmente, uma morte matada, por conta do relativo

atropelamento e, com certeza, do enfraquecimento que o PL sofreu por parte da legislação embutida no Programa Minha Casa, Minha Vida.

Referências

- ARANTES, Pedro; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. *PassaPalavra*, 6 ago. 2009. Disponível em: <<http://passapalavra.info/?p=9445#more-9445>>; <<http://passapalavra.info/?p=10258#more-10258>>; <http://passapalavra.info/?p=10735#more-10735>>. Acesso em: 2 jan. 2011.
- AZEVEDO JÚNIOR, José Osório de. Considerações sobre a nova lei de loteamentos: Decreto-Lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967, a concessão de uso, um novo direito real. *Rev. Tribunais*, São Paulo, n. 388, p. 31-44, 1968.
- BOLETIM DO FNRU, Rio de Janeiro, v. 5, n. 62, 24 abr. 2009. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=260:boletim-fnru-a-reforma-urbana-e-o-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 4 jan. 2011.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 3.057/2000*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19039>>. Acesso em: 10 jan. 2012.
- BRASIL. *Exposição de Motivos (EM) Interministerial n. 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-MCidades-09-Mpv-459.htm>. Acesso em: 4 jan. 2011.
- BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 jul. 2009. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 1 jan. 2012.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (Brasil) *Moção n. 87, de 14 de janeiro de 2008*. Manifesta repúdio ao item Licença Urbanística e Ambiental Integrada do Substitutivo do Projeto de Lei n. 3.057, de 2000, aprovado pelo Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=549>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

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

FERNANDES, Edésio. Por uma lei de responsabilidade territorial. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERREIRA, Waldemar Martins. *O loteamento e a venda de terrenos em prestações: Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937: texto e comentários*. São Paulo: Rev. Tribunais, 1938.

FLORENZANO, Zola. *Condomínio e incorporações: comentários à lei de estímulo à construção civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

O HOMEM e a cidade. Brasília: Fund. Milton Campos, 1975. 2 v.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Medida Provisória n. 459, de 2009: nota descritiva. Câmara dos Deputados. abr. 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/notas-descritivas-sobre-medidas-provisorias/2009/nota-descritiva-da-medida-provisoria-no-459-de-2009-por-maria-silvia-barros-lorenzetti-e-suely-vaz-guimaraes-de-araujo/at_download/arquivo>. Acesso em: 10 jan. 2012.

LIMA, Daniela Batista. *Do medo da violência à “condominiarização” das cidades brasileiras: sobre as consequências socioespaciais da modificação da legislação federal de parcelamento do solo urbano*. 2008. 253 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, UFMG, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Projeto de lei de loteamento urbano*: [solicitado pelo Ministério do Planejamento, em 1964]. [S.n.: S. l.], 1965.

NOTÍCIAS DA CONSTRUÇÃO, São Paulo, v. 78, n. 6, maio 2009.
Disponível em: <<http://www.sindusconsp.com.br/downloads/imprensa/noticiasdaconstrucao/2009/ed78.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Propriedade horizontal*. Rio de Janeiro: Forense, 1961.

_____. *Condomínio e incorporações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1999.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *A cidade como um jogo de cartas*. Niterói: Eduff; São Paulo: Projeto, 1988.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Rev. Tribunais, 1981.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?* (Textos para discussão; 76) set. 2010. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-76-apropriacao-da-agenda-do-legislativo-como-aferir-esse-fenomeno>>. Acesso em: 27 dez. 2010.