



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

UMA LEI (IN)CONVENIENTE: O MELANCÓLICO FIM DO DEBATE EM TORNO DA LEI DE
RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA

DANIELA BATISTA LIMA (MPMG) - daniblb@terra.com.br

ARQUITETA DA CENTRAL DE APOIO TÉCNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Introdução: A elaboração das normas urbanísticas como *um jogo de cartas*

[...] 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)

No fim da década de 80, Carlos Nelson Ferreira dos Santos publicou o excelente livro “A cidade como um jogo de cartas”, baseado em um estudo sobre as cidades de Roraima realizado no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e em sua tese para o concurso de professor titular da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (UFF). Sua discussão sobre o “jogo de cartas” é muito apropriada com a proposta deste artigo: relatar a atuação dos agentes modeladores do espaço urbano na construção das normas urbanísticas brasileiras estudando um caso específico: o processo de alteração da Lei nº. 6.766/79. Nas discussões da revisão da Lei nº. 6.766/79 foi possível notar as influências dos agentes modeladores e os pactos (arranjos e [re]arranjos) que vão sendo acordados para a elaboração de um texto que reunisse os “interesses” de todos os jogadores envolvidos.

A revisão da lei federal de parcelamento do solo, denominada de “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana”, começou a ser moldada há dez anos no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados. Logo após a alteração da Lei nº. 6.766/79, por meio da Lei nº. 9.785/99, novos projetos de lei foram encaminhados à Câmara dos Deputados com propostas de modificações pontuais na legislação vigente. O primeiro desses projetos, o Projeto de Lei nº. 3.057/2000³, que propunha a alteração do Artigo 41 da Lei, do Deputado Bispo Wanderval (PL-SP), e que se tornou, por ter sido o primeiro projeto apresentado, o Projeto de Lei que deu número ao substitutivo proposto para a alteração da lei federal.

O processo legislativo da revisão da Lei nº. 6.766/79 contou com 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 assim chamado “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, tendo um substitutivo sido aprovado na Câmara dos Deputados em dezembro de 2007. O projeto aprovado está dividido em três partes que refletem claramente seus agentes: parcelamento do solo, regularização fundiária e registro imobiliário. Dentre as proposições apresentadas estão a Gestão Plena (condição do Município que conta com o Plano Diretor conforme determinação do Estatuto da Cidade, com órgãos administrativos nas áreas de política urbana e ambiental e com conselhos municipais); integração dos licenciamentos urbanístico e ambiental; 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 APP, e remetendo à lei municipal a definição dos procedimentos de licenciamento do plano de regularização fundiária; 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 ao parcelamento do solo, o projeto introduz uma nova modalidade de parcelamento do solo: o “condomínio urbanístico”⁴ e legitima os “pseudo-condomínios” que denomina “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 a todos. Na verdade, um de seus títulos, referente à regularização fundiária, foi transplantado para o programa de habitação do Governo Federal batizado de “Minha Casa, Minha Vida”. Mas, de resto, é lícito supor que o restante do PL foi irremediavelmente perdido. E, nesta altura, pode-se 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 do Projeto de Lei. É sobre o desenvolvimento do processo legislativo da “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana” com o intuito de entender a influência dos agentes modeladores sobre a conformação do texto do projeto, que trata o próximo capítulo.

1 A construção da “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana” e os interesses em jogo

[...] Talvez porque se trate de atividade não incluída na lista das sérias e mais respeitáveis, ninguém perca tempo matutando sobre como é complicado disputar uma partida de cartas e sobre a quantidade de esforços acumulados exigidos. Para começar, é preciso ter o baralho e compreender sua constituição e usos potenciais. Depois, com exceção dos tediosos jogos de paciência, é necessário procurar parceiros e definir aliados e opositores. Mas, desde o início, todos têm de se por de acordo com a natureza do jogo, senão acaba um saindo para o pôquer e outro para o buraco, um terceiro para o carteadado e o resultado é uma bela confusão. (SANTOS, 1988, p.50)

No processo legislativo da revisão da Lei nº. 6.766/79, os agentes modeladores do espaço podem ser claramente identificados na conformação do texto legal. O início dos trabalhos ocorreu no ano de 2001 quando se constituiu um Grupo de Trabalho, 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, conhecida como Lei Lehmann. Reuniram-se assim, os projetos de lei existentes referentes à matéria e, para dar impulso às discussões e trazer contribuições aos debates do GT foram realizadas naquele mesmo ano, 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 os representantes da Confederação Nacional de Municípios (CNM); do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB); o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo (SECOVI-SP); do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); 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 foi confeccionado um parecer do relator contendo um substitutivo à proposição principal e apresentado 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 pelos interesses diversos reunidos e que permaneceria até a sua votação em 2007: um capítulo sobre parcelamento do solo introduzindo nova formas de parcelamento do solo; um sobre a regularização fundiária, estabelecendo normas específicas para a regularização fundiária e um sobre 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 um 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” e “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); 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, o Deputado Dr. Evilásio publicou o artigo *Por que mudar a Lei nº 6766/99?* Em esforço 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 3.057/00, 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” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

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 Código Florestal (Lei nº. 4.771/65) no que tange às áreas urbanas que foi descartada no decorrer do processo (Cabe lembrar que há uma alteração do Código Florestal em andamento no Congresso Nacional). Sobre os conflitos de interesses envolvendo o meio ambiente, a regularização fundiária e o código de defesa do consumidor, o magistrado Herman Benjamin, do 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 essas aglomerações se localizam. Portanto, é fundamental se encontrar um ponto de compromisso que permitam que admitam a solução das favelas do país e, ao mesmo tempo, 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, e que 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-P) foi designado relator. A aprovação ocorreria sem aos menos o Projeto de Lei ter sido discutido na Comissão de Meio Ambiente ou na 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, as 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 havia sido aprovado pela CDU e não havia passado pelas comissões de Meio Ambiente e Consumidor; trazia profundas alterações nas áreas de meio ambiente, urbanismo e consumidor; permitia que pessoas com antecedentes criminais pudessem registrar 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 trarão 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, Política Nacional de Recursos Hídricos, o Código Florestal, atropelando-se, 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 do mesmo:

[...] 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 pode se 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. 20/07, que constituía exatamente o substitutivo do Deputado Barbosa Neto e o Deputado Zezéu Ribero (PT-BA) apresentou o PL nº. 31/07, que trazia algumas modificações no texto do Deputado Barbosa Neto. Em abril de 2007, o PL nº 3.057/00 foi desarquivado, e em junho de 2007 a Deputada Maria do Carmo Lara solicitou a apensação do PL nº. 20/07 ao PL nº. 3057/00. 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 publicadas foram convocadas para tratar dos assuntos polêmicos do projeto. Em outubro, o Deputado Renato Amary, apresentou parecer com um substitutivo que recebeu várias críticas. Dentre elas, um artigo, publicado 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 30 para 15 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. [...] É politicamente injustificável pegar carona num projeto de lei, elaborado a pretexto de salvaguardar os vulneráveis, para nele se incluïrem 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 87/08, que repudiava a figura “Licença Urbanística e Ambiental Integrada” constante do PL nº. 3.057/00:

[...] 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. (MEIO AMBIENTE, 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, tendo como sedes as capitais de Góias, Bahia, Pará, Paraná e São Paulo (sendo que, deste último, a presente autora participou) a fim de sistematizar contribuições a serem encaminhadas ao Congresso Nacional. De certa maneira, 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” da seguinte forma pelo Executivo: em março de 2009, uma Exposição de Motivos Interministerial foi encaminhada ao Presidente da República contendo o chamado Programa “Minha Casa, Minha Vida”, e um de seus capítulos tratava, precisamente, da regularização fundiária, assunto que foi retirado do PL nº. 3.057/00. É sobre o Programa “Minha Casa, Minha Vida” que trata o próximo item.

2 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 do Ministério da Fazenda, Ministério 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” e explicava a importância de sua aprovação para movimentar a construção civil. Segue trecho da Exposição de motivos:

[...] 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 conseqüências 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 emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo. [...] 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 déficit 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 déficit habitacional, pela ampliação das condições de acesso a moradia às famílias de baixa renda. (GOVERNO FEDERAL, 2009)

No entanto, ARANTES e FIX (2009) arrolaram, com competência e coragem, as várias objeções que merecem ser feitas ao PMCMV, mostrando as suas limitações e contradições. Não pretendemos, neste texto, reproduzir as críticas dos dois autores; iremos nos limitar 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”. Dessa forma, no tocante ao nosso objeto de estudo, a regularização fundiária, na Exposição de Motivos fica bem claro como o Executivo se apropriou dos esforços do Legislativo para a construção de um capítulo sobre a regularização fundiária:

[...] Por sua vez, o Capítulo III da presente proposta de Medida Provisória é dedicado à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. 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 o 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. [...] A lacuna legal existente dá margem a interpretações dúbias, conflitantes e até mesmo arbitrárias da legislação existente que trata, quando muito, de modo indireto e superficial da questão, trazendo grandes prejuízos àqueles que seriam os beneficiários diretos das ações de regularização. 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. (GOVERNO FEDERAL, 2009)

Um dia após o recebimento da Exposição de Motivos, em 25 de março, o Governo Federal editou a MP nº. 459/2009 referente ao Programa Habitacional “Minha Casa, Minha Vida” com a promessa de construção de um milhão de casas. No escopo da MP a inserção de um Título sobre Regularização Fundiária retirado do Projeto de “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana”. Cabe aqui ressaltar o ótimo artigo “Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?” onde os autores Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo e Rafael Silveira e Silva ressaltam a frequência com que o Executivo têm 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-as em medidas provisórias ou projetos de lei de sua iniciativa, fenômeno esse que os autores denominaram de *apropriação*. Dentre as ocorrências do fenômeno, os autores citam a transferência do título de Regularização Fundiária do PL nº. 3057/00 para o Programa Habitacional 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 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. 62/09 do Fórum Nacional de Reforma Urbana trazia considerações a respeito da MP questionando que na proposta de um milhão de moradias, apenas 40% do total de moradias, estavam destinadas a atender às famílias que ganham até três salários mínimos e que estas famílias representavam mais de 90% do déficit habitacional brasileiro. 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. (UNMP, 2009)

A edição de maio/2009 do periódico *Notícias da Construção* do SINDUSCON-SP, deixa 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 MCidades, 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 infra-estrutura” (SINDUSCON, 2009). Esta proposta foi contemplada na lei que trata do PMCMV: para a definição da prioridade de atendimento nas áreas urbanas um dos critérios é a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados

em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa.

Em 26 de março, a MP é apresentada à Câmara dos Deputados sendo aprovada, em 20 de maio, o Projeto de Lei de Conversão nº. 11/09, PLV nº. 11/09, e encaminhado ao Senado Federal. A respeito da MP 459/09 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 que 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).

Concomitantemente ao andamento da MP nº. 459/09, em 6 de abril, o Processo nº. 02000.000562/2009-25 foi protocolado no Conselho Nacional de Meio Ambiente/Ministério do Meio Ambiente que apresentava a proposta de resolução sobre novos empreendimentos imobiliários de interesse social, e que resultou, em 13 de maio, na Resolução CONAMA nº. 412/09, que trata do licenciamento simplificado para empreendimentos até 100 hectares (Um milhão de metros quadrados). No dia 16 de junho, o PLV é colocado na pauta de discussão, publicado no Diário do Senado federal em 17 de junho, sendo apresentado o Parecer nº. 749/ 2009 pelo Senador Gim Argello (PTB-DF), que inicia 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 11.977/09 (alterada pela Lei 12.058/2009; pela Lei 12.249/2010; pela MPV 514/2010 e pela Lei 12/350/2010) foi aprovada no dia 7 de julho de 2009, e dispõe sobre o Programa “Minha Casa, Minha Vida” define que o Programa tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos e compreende os seguintes subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e 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, de interesse específico.

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

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

Em nossa dissertação de mestrado, uma das tarefas fundamentais foi a elaboração de *cenários*, simulando, com a ajuda de esquemas gráficos, os prováveis impactos da aprovação da “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana” na organização espacial das cidades brasileiras. Considerou-se, nesse estudo, que o forte relaxamento previsto das normas de controle urbanístico (uma reação ao que era entendido como “excesso” de normatização ou “rigidez” da Lei 6.766/79, reação essa em parte tecnicamente bem-intencionada, mas equivocada e exagerada, e em parte motivada por poderosos interesses econômicos) iria levar, muito seguramente, a um incremento ainda mais acelerado da

proliferação de “condomínios fechados” (na realidade, pseudocondomínios na maior parte dos casos, e no fundo, isso sim, loteamentos fechados). No presente texto, diante do atropelamento do processo de debates em torno da nova lei, a questão passa a ser outra: os efeitos do não-preenchimento adequado da lacuna (ou do preenchimento truncado e parcial) deixada pela obsolescência da 6.766/79.

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 proporcionalmente muitas divergências. Em tramitação no Congresso Nacional desde 2001, o Projeto de “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana” apresentava, já desde o começo, alguns riscos. Marcelo Lopes de Souza, que participou, como expositor em audiência pública sobre a revisão da Lei nº. 6.766/79, realizada em novembro de 2003, manifestou seu temor, em livro publicado alguns anos depois, a respeito de uma certa ambivalência do que estava sendo gestado no Congresso: por um lado, em matéria de regularização fundiária de espaços residenciais informais de baixa renda, as expectativas positivas de algumas organizações de movimentos sociais pareciam, de fato, fundamentadas; por outro lado, era possível constatar uma complacência para com a proliferação dos “condomínios urbanísticos”, sendo subestimados os efeitos negativos que isso traria para as cidades brasileiras (SOUZA, 2006, p.508). Por outro lado, em si mesmo, o desfecho de anos e 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 das divergências (tais como a regularização fundiária de interesse social, a regularização de loteamentos fechados, o licenciamento ambiental na regularização fundiária) e 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 verdadeiro rolo compressor sobre o debate – que, é bem verdade, já vinha mingando há um certo tempo. No âmbito do programa, todos os problemas relativos à frouxíssima regulação dos “condomínios urbanísticos” (muitos deles loteamentos fechados, e que serão simplesmente ganharão aceitação jurídica) permanecem.

É claro que não podemos nos esquecer que o governo Lula está terminado, tendo sido grande a pressão, ao longo de seu segundo mandato, da parte interessada em que se aprovasse legislação que abordasse 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. Seja lá como for, 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 Bibliográficas

ARANTES, Pedro e FIX, Mariana (2009): *Como o Governo Lula pretende resolver o problema da habitação*. Publicado em 6 de agosto de 2009, no sítio *PassaPalavra*, em três partes (primeira parte: <http://passapalavra.info/?p=9445#more-9445>; segunda parte: <http://passapalavra.info/?p=10258#more-10258>; terceira parte: <http://passapalavra.info/?p=10735#more-10735>). Acesso em: 2 jan. 2011.

BRASIL. Lei nº. 11.977/09. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 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 nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 1 jan. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2000. Projeto de Lei nº. 3.057/2000. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2000&Numero=3057&sigla=PL>. Acesso em: 10 jul. 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2009. Medida Provisória nº. 459/09. Nota Descritiva. Disponível em: <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/medida_sprovisorias/H-Coord_Legislativa-Setex-Andamento-2009_2959.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2009.

FERNANDES, Edesio (2006): Por uma Lei de Responsabilidade Territorial. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs) (2006): *Direito Urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey.

GOVERNO FEDERAL. 2009. Exposição de Motivos Interministerial nº 33 /2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm>. Acesso em: 4 jan. 2011.

MEIO AMBIENTE, 2008. Moção nº. 087, de 14 de janeiro de 2008. *Manifesta repúdio ao item Licença Urbanística e Ambiental Integrada do Substitutivo do Projeto de Lei nº. 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.

LIMA, Daniela Batista (2008): Do medo da violência à “condominiarização” das cidades brasileiras: Sobre as conseqüências sócio-espaciais da modificação da legislação federal de parcelamento do solo urbano. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais.

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

SILVA, José Afonso da (1981): *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de: Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno? 2010. Disponível em: <
http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/Texto%2076%20-%20Rafael%20Silva%20e%20Suely%20Araujo.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2010.

SINDUSCON. 2009: Notícias da Construção. Maio de 2009. Disponível em: <
<http://www.sindusconsp.com.br/downloads/imprensa/noticiasdaconstrucao/2009/ed78.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de (2006): *A prisão e a ágora: Reflexões sobre a democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

UNMP. 2009. Boletim do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Ano 5. nº 62/09. 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.

¹ O presente texto se baseia na dissertação de mestrado *Do medo da violência à “condomínarização” das cidades brasileiras: Sobre as conseqüências sócio-espaciais da modificação da legislação federal de parcelamento do solo urbano*, defendida em outubro de 2008 na Escola de Arquitetura da UFMG.

² Arquiteta do Ministério Público de Minas Gerais; professora de planejamento urbano do Centro Universitário de Belo Horizonte (Uni-BH).

³ Projeto de Lei nº. 3057/2000 - Autor: Deputado Bispo Wanderval - PL/SP (Vanderval 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: <www2.camara.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2008).

⁴ Este termo foi apresentado por José Afonso da Silva em 1981, como solução jurídica aos denominados “loteamentos especiais”, no livro *Direito Urbanístico Brasileiro*.