

Regularização Urbanística

Síntese para discussão

Mario Barreiros

Outubro/2002

Arq. Mario Barreiros
mabarrei@usp.br

O que é a regularização?

Regularizar é tornar aceito como regulamentar, após as adequações que se fizerem pertinentes, algo que tenha sido executado fora das regulamentações oficiais, sejam técnicas ou administrativas ou ambas.

No ambiente urbano as regulamentações são de **caráter territorial** ou **edilício ou ambas** (coeficiente de ocupação).

Nesta breve apresentação vou me ater somente à questão territorial.

As irregularidades de caráter técnico são aquelas decorrentes da não obediência às normas técnicas vigentes à época da execução de uma urbanização.

As irregularidades administrativas referem-se à não obediência ao sistema administrativo regulamentar.

Raízes da irregularidade

Períodos de grande crescimento demográfico (em 1960, SP tinha 12,8 milhões de habitantes. Em 2000 passou para 38,17 milhões).

Em 40 anos houve um acréscimo de 25,37 milhões de pessoas. 635 mil pessoas a mais por ano o que significa uma necessidade de construção de, pelo menos 160 mil habitações por ano, acessíveis a uma população que convive com a segunda pior distribuição de renda do planeta.

O CDHU, desde que iniciou suas atividades, (1949 CECAP / 1981 CODESPAULO / 1984 CDH / 1989 CDHU) produziu 300 mil UH, ou seja, quase atendeu a demanda de 2 anos da população paulista.

Condições de encarecimento da produção o preço da infra-estrutura exigida para o setorial repassado ao consumidor produz lotes caros, fora do poder aquisitivo da maioria da população

Nossa pesquisa demonstra que a produção regular de lotes na RMSP, na década de 80, teria suprido o montante de 220.996 unidades. Desta forma, restaria a demanda de 508,7 mil unidades habitacionais.

Portanto depreende-se que o parcelamento regular do solo urbano atendeu a 30% da demanda por unidades habitacionais na RMSP, sendo que 70% da demanda deve ter sido atendida por unidades verticalizadas ou parcelamento irregular ou por sub-habitações.

Arq. Mario Barreiros
mabarrei@usp.br

Raízes da irregularidade – produção de lotes regulares

Processos Anuídos pelo Estado de São Paulo no período de 1980 até 1991

Ano	Processos Anuídos	Lotes projetados	Observações
1980	153	38.169	
1981	202	41.181	
1982	146	42.120	
1983	102	17.583	
1984	72	11.031	
1985	90	18.475	
1986	106	17.836	
1987	234	10.557	muitos desdobros
1988	193	11.579	muitos desdobros
1989	48	6.332	
1990	33	3.393	
1991	25	2.740	
TOTAL	1.304	220.996	

Fonte: Secretaria Estadual da Habitação

Arq. Mario Barreiros
mabarrei@usp.br

Raízes da irregularidade

Na análise da produção de lotes regulares e irregulares, há que se levar em consideração os aspectos referentes ao mercado e sua relação com a distribuição de renda, pois no Brasil **a extrema desigualdade de distribuição de renda exclui do mercado uma grande parcela da população que, não obstante excluída do mercado formal de lotes regulares, continua demandando espaço para moradia, o qual será suprido por formas alternativas de atendimento à demanda, o que inclui loteamentos irregulares, favelas, ocupação ilegal e outras formas de moradia que não atendam às legislações e normas existentes .**

A organização espacial e a regularização

A regulamentação do parcelamento do solo se apóia em amplo espectro legal, desde a Constituição Federal, a Constituição Estadual, Leis Federais, Estaduais e Municipais específicas e mais decretos e resoluções que se voltam a detalhes ainda mais específicos sobre o assunto.

Nesta matéria, a Federação, os Estados e os Municípios são concorrentes. Portanto deve haver uma coerência nas disposições que envolvam a regularização.

A organização espacial desse tecido que se torna regular deve permitir o pleno desenvolvimento da população ali residente e integrar-se adequadamente à estrutura urbana existente.

Para que isso se realize, é necessário que essa urbanização obedeça a regras e normas específicas de cunho técnico e jurídico.

As regulamentações territoriais vão ordenar o **zoneamento de funções** (uso urbano, uso rural, uso residencial, uso comercial, industrial, áreas não edificáveis etc.), **zoneamento de densidades** (coeficiente de ocupação territorial, coeficiente de aproveitamento da superfície-densidade).

Arq. Mario Barreiros
mabarrei@usp.br

A organização espacial e a regularização

O Estatuto da Cidade nos trouxe uma ampla gama de instrumentos voltados para a organização espacial sem deixar de lado a questão da regularização.

O município pode estabelecer:

Zonas de urbanização específica para habitação de interesse social;

Operações urbanas consorciadas

Transferência do direito de construir

Tributos e tarifas públicas diferenciadas

Usucapião coletivo

etc

Fundamentos Constitucionais

Constituição Federal

De acordo com artigo 24 da CF: “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concomitantemente sobre: I- direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**.”

A atribuição municipal é definida no artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal:

compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.”

Constituição Estadual

b) Art. 181 - "Lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes."

§ 2.º - Os Municípios observarão, quando for o caso, os parâmetros urbanísticos de interesse regional, fixados em lei estadual, prevalecendo, quando houver conflito, a norma de caráter mais restritivo, respeitadas as respectivas autonomias.

§ 3.º - Os Municípios estabelecerão, observadas as diretrizes fixadas para as regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, critérios para a regularização e urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares.

Como a Lei Federal previu a regularização

- Os parcelamentos do solo (loteamento ou desmembramento), irregulares podem vir a ser regularizados, na forma prevista pela Lei Federal 6.766/79, alterada pela Lei Federal 9.785/99.
- O art. 40 dispõe que: “ A **Prefeitura Municipal**, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação (prevista no art. 38, onde se estabelece que a prefeitura ou o MP poderão notificar o loteador irregular para regularizar o empreendimento), **poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem a observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa os direitos dos adquirentes de lotes.**
- § 5.º- A regularização de um parcelamento pela Prefeitura, ou o DFQFOC, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º deste último. = **Art. 4º § 1º - A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.**

Condições impostas pela Lei Federal de Parcelamento do Solo

- Estar em zona urbana ou de expansão urbana definidas como tal por Lei Municipal;
- Não se situar em terrenos que apresentem as seguintes condições:
- Que apresentem áreas alagadiças e/ou sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências necessárias para assegurar o escoamento das águas;
- Que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- Que apresentem declividade igual ou superior a 30% salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- Que não apresentem condições geológicas adequadas ao suporte de edificações;
- Que estejam situadas em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Como o Estado agia:

Parcelamentos anteriores à Lei 6.766:

eram encaminhados pelas prefeituras para a SNM/SHDU/SH para emissão de Certidão de Inteiro Teor atestando a anterioridade à lei. A Certidão era encaminhada às PMs que então tornavam regular o parcelamento inserindo-o no Cadastro Municipal e emitindo o IPTU e encaminhando ao CRI para registro. Eram muitos casos.

Parcelamentos posteriores à Lei 6.766:

eram encaminhados pelas PMs ou pelos interessados. Na sua quase totalidade eram objeto de processo de ação pública do MP. Solicitava-se cópia do processo etc. Necessidade de total adequação à Lei 6.766. Se plenamente atendido expedia-se uma Certidão de Inteiro Teor atestando o atendimento à 6.766. Não se emitia a Declaração de Anuência Prévia. Eram poucos casos.

Havia a necessidade de uma Certidão da CETESB atestando água e esgoto.

Em todos os casos a regularização urbanística era atribuição dos municípios.

Como o Estado passou a agir

A partir de 22/9/96 a SH, através da Resolução SH-87 passou a conceder a si mesma a atribuição de regularizar Conjuntos Habitacionais (há que se observar que o Estado não tem atribuição para deitar normas sobre edificação) e parcelamentos do solo, implantados ou em fase de implantação no período entre a edição da lei 6.766 e a data de publicação dessa Resolução. Portanto **só regulariza os empreendimentos realizados entre 1980 e setembro de 1996**. Fora disso não regulariza.

Outro ponto de dificuldade na regularização operada no âmbito do Estado, é o que está estabelecido na Resolução SH-87, o art. 20 inciso III, que dispõe: **somente serão regularizados os projetos habitacionais “que não sejam objeto de ação judicial.”**

Outro ponto sensível é o decorrente da modificação operada pela Lei 9.785 sobre a 6.766 alterando o art. 13. Hoje não mais existe a necessidade do exame e anuência prévia do Estado para a aprovação pelos municípios. A redação foi alterada para: **“Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições:...”**

Procedimentos Técnicos

Arq. Mario Barreiros
mabarrei@usp.br

Irregular

- Parcelamentos
- Conjuntos
- Condomínios

Adequação às Leis

Ações Técnicas

Projetos

regularização

Clandestina

- Favelas
- Assentamentos
- Ocupações

Lei Municipal

Análises e
Aprovações
Competentes

Ações Técnicas

Levantamentos



Cadastros



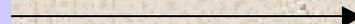
Classificações



Análises



Propostas



Levantamento fotográfico

Levantamento planialtimétrico

Levantamento das áreas de
risco/degradadas

Levantamento da rede de infra-estrutura

Levantamento quadras e lotes

Levantamento do sistema viário

Levantamento e caracterização do entorno

Levantamento das áreas livres

Levantamento dos equipamentos urbanos

Levantamento do perfil sócio-econômico
da população

Levantamento do histórico da urbanização

ETC

Ações Técnicas

Levantamentos



Cadastros



Classificações



Análises



Propostas

Cadastro da população

Cadastro dos Imóveis lotes/edificação

Cadastro de áreas livres

Cadastro dos equipamentos urbanos

Ações Técnicas

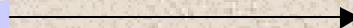
Levantamentos



Cadastros



Classificações



Análises



Propostas

Tipos dos imóveis

Condições de conservação

Técnicas construtivas das edificações

Tamanhos de lotes

Tamanho das quadras

Dimensões do sistema viário

Dimensionamento e tipologia da infra

Gabaritos da edificações

Taxas de ocupação dos lotes

Índices de aproveitamento dos lotes

Tipos e graus das áreas de risco

Propriedade da terra

Etc.

Ações Técnicas

Levantamentos



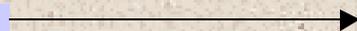
Cadastros



Classificações



Análises



Propostas

Fotointerpretação

Análises urbanísticas

Análises jurídicas

Análises das áreas de risco

Análise da legislação incidente

Uso e Ocupação do solo

Cruzamento de informações

Etc.

Ações Técnicas

Levantamentos



Cadastros



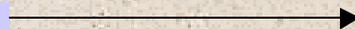
Classificações



Relatórios



Propostas



Estudos preliminares de regularização

Ante-projeto urbanístico

Recuperação de edificações

Redimensionamento de lotes

Reformulação das quadras e viário

Projeto urbanístico

Sistema de infra-estrutura

Drenagem

Estabilização do solo

Pavimentação

Arborização

Auto-sustentabilidade diversifica/ de usos

Memoriais

Cronogramas

Etc.