

Lei para quem? E para o que? Análise da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Cuiabá-MT

Resumo

O artigo analisa o papel das leis de uso e ocupação do solo na produção espacial das cidades, pois a terra é a base material indispensável para toda e qualquer edificação, tornando-se mercadoria rara e disputada pelos diversos segmentos sociais, e a lei de uso e ocupação do solo tem como premissa promover o ordenamento e garantir que a cidade seja produzida de forma organizada, realizando principalmente sua função social. Entretanto, ao esquadrihar, classificar e determinar como cada parte da cidade deve ser ocupada, ou ainda criar novas formas de uso e ocupação do solo, tais como: loteamentos murados e condomínios urbanísticos, a lei atribui valores diferentes a cada fração da terra urbana, define quem pode ocupar e como pode ocupar, e muitas vezes são instituídas de modo a contribuir com os interesses do capital e não com o bem-estar da maioria da população, contribuindo para a fragmentação espacial e a segregação. Utiliza-se como objeto para análise empírica a lei de uso e ocupação do solo urbano do município de Cuiabá-MT, Lei Complementar nº 231, de 2011, na qual fica evidente o favorecimento legal aos interesses do capital.

Palavras chave: Terra Urbana; Legislação; Cuiabá-MT.

Introdução

Na produção espacial das cidades as leis se fazem presentes em todos os momentos e geralmente são vistas como salvadoras, e se fossem cumpridas seriam capazes de assegurar a cidade perfeita. Sendo assim, os problemas enfrentados são atribuídos à ausência de leis mais severas, ou ao não cumprimento das leis existentes. Visto dessa forma, as leis não são questionadas, são encaradas como algo natural, desprovidas de ideologia e intencionalidade.

Geralmente, quando se discute a legislação urbana, a lembrança imediata é o que está fora dos padrões estabelecidos pela lei, a dita ilegalidade; em se tratando de moradias, pensa-se logo nos assentamentos informais, nas ocupações irregulares etc., como se apenas a parcela da sociedade desprovida de recursos financeiros vivesse na ilegalidade, pensamento errôneo e que tira do foco dois aspetos que merecem ser discutidos, sendo eles: o próprio paradigma ideológico que direcionou/direciona a produção da legislação; e o segundo aspecto está ligado diretamente a esse primeiro, que é a ilegalidade promovida por

quem detém recursos financeiros e que, muitas vezes, conta com a própria anuência e distorções nas legislações.

Nesse texto será analisada a Lei Complementar nº 231, de 2011, que “Disciplina o Uso, Ocupação e Urbanização do Solo Urbano no município de Cuiabá-MT”, especificamente sobre o que ela dispõe sobre os chamados condomínios urbanísticos. A institucionalização dos chamados condomínios urbanísticos por algumas legislações municipais é um exemplo de uma lei que procura assegurar os interesses econômicos, além de ferir princípios constitucionais, o que permite questionar a sua legalidade. Embora sejam designados como condomínios, trata-se na verdade de loteamentos e, por estarem entre muros, loteamentos murados¹.

O presente texto está organizado em três partes: na primeira parte se discute brevemente o papel da legislação e o seu paradigma ideológico; na segunda parte conceitua o que são loteamentos e o que são condomínios, de acordo com a legislação; e, por fim, na terceira e última parte, faz-se a análise da lei de uso e ocupação do solo do município de Cuiabá.

Para atingir os objetivos propostos, os procedimentos metodológicos adotados foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

O preceito da lei

A legislação é o marco regulamentador das instâncias de poder, sendo o Estado o detentor “do monopólio da produção da lei” (FERNANDES, 2008, p. 32), é ele quem legitima o direito à propriedade, institui as formas como podem ser utilizadas. Dentre as formas e usos de propriedades, destaca-se nesse texto a do solo urbano.

O Estado, ao instituir uma legislação de parcelamento do solo urbano, se torna um importante indutor da produção do espaço urbano, pois define as áreas que podem ser ocupadas para cada finalidade específica; é por meio da legislação que o solo urbano é esquadrihado, classificado de acordo com as atividades que podem ser instaladas e desenvolvidas em determinados locais e, ao definir as formas de uso e ocupação, a lei interfere diretamente no valor do solo; a legislação não é desprovida de intencionalidades, ao contrário, verifica-se na maioria das vezes que a legislação beneficia os interesses capitalistas, mistificando a função social da propriedade².

¹ Existe uma profusão de termos para designar as figuras híbridas que surgem dos imbrólios entre condomínios e loteamentos, tais como: loteamentos fechados, loteamentos com controle de acesso. Concordamos com Rodrigues (2009), que os denomina de loteamentos murados, pois expressa sua real condição e são ilegais, tanto do ponto de vista urbanístico quanto jurídico.

² De acordo com o Inciso primeiro do Artigo 2º do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, a função social da cidade é a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana,

No Brasil pode-se dizer que o primeiro passo para a efetivação da terra enquanto mercadoria ocorreu com a Lei Imperial nº 601, assinada em 18 de setembro de 1850, que ficou conhecida como Lei de Terras. Essa Lei extinguiu o regime de sesmaria e, em seu Art. 1º, definiu que as aquisições de terras devolutas só poderiam ser efetuadas por meio do título de compra. A Lei se referia ao acesso à terra de modo geral, pois não há, em nenhum artigo, menção à terra urbana. Porém, é inegável que a regulamentação da propriedade fundiária através da compra foi o primeiro passo para transformar a terra em mercadoria, pois lhe conferiu o status de propriedade jurídica privada. Maia (2006, p. 157) destaca que

A divisão das cidades em lotes foi algo que se deu a partir da Lei de Terras, e, portanto, foi a atitude necessária para transformar o solo urbano em 'mercadoria' [...] é ela que também irá regulamentar a propriedade privada urbana e que vai, portanto, consagrar a expansão das cidades a partir dos loteamentos.

A terra que foi alçada à condição de mercadoria com a Lei de Terras, teve sua condição de mercadoria consolidada na economia capitalista. Harvey (1980, p. 135) afirma que “o solo e suas benfeitorias são, na economia capitalista, contemporânea mercadoria”. Dessa forma, o acesso a ela

estará determinado pelo processo de troca que se efetua no mercado, visto que todo produto capitalista só pode ser realizado a partir do processo de apropriação, no caso específico via propriedade privada (CARLOS, 2008, p. 85).

Desse modo só será acessível a uma determinada parcela da sociedade, aquela que dispuser de recurso financeiro para obter no mercado formal sua parcela de terra.

A legislação brasileira tem como marco a tradição jurídico-política do legalismo liberal que advém da Revolução Francesa, o que significa que, em se tratando da cidade, ela é vista a partir da propriedade privada, ou seja, do lote. A Constituição Federal de 1988 assegura a propriedade privada, como assegura igualmente que a propriedade deve atender a uma função social³, embora não defina como.

Diante do cenário marcado pelas desigualdades sociais que se refletem na apropriação diferente da cidade, a base jurídica do direito à cidade esbarra na própria complexidade da sociedade. Para a legislação por si só bastar, seria necessário a “compreensão mais perfeita e possível da realidade, para só daí confeccionar a Lei e,

à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

³ A função social está presente nos Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

principalmente, aplicá-la” (OLIVEIRA, 2007, p. 72). Fato que está distante da realidade, por ser a sociedade capitalista complexa, desigual e contraditória. Como conciliar os interesses privados, tais como o direito à propriedade, com os interesses coletivos?

Em se tratando de terras, o direito individual, o direito de ter patrimônio se sobrepõe aos interesses coletivos. As leis que fazem parte do Direito Urbanístico⁴ são concebidas tendo como alicerce e buscando salvaguardar o direito da propriedade. O que pode ser interpretado como uma legislação ideologicamente capitalista e que, por tradição, é considerada natural e imutável, e muitas vezes reduz a discussão do direito à cidade ao direito a ter propriedade.

Ao assegurar o direito à propriedade, a legislação mantém cada vez mais distantes os despossuídos. A lei garante os direitos aos proprietários e exclui aqueles que não se enquadram nos parâmetros da legalidade. O debate restrito à esfera legal limita a discussão, pois, ao ignorar o que não está dentro dos ditames legais, ou ainda, apenas procurar mecanismos de enquadrá-los na dita legalidade, muitas vezes inatingível para alguns, perpetua o papel ideológico legal. Não questiona o porquê de muitos estarem presentes na cidade e fora da dita legalidade.

É preciso discutir as próprias leis, pois elas não são naturais, elas são produzidas, comprometidas ideologicamente, e, numa sociedade capitalista, atendem às demandas do sistema. As leis não podem ser encaradas como algo pronto e inacabado, e ainda cabe ressaltar que, além de não se buscar romper com a lógica que permeia as leis vigentes, se observa a propagação da criação de leis que procuram atender a interesses econômicos específicos, desprezando o que esse fato irá representar para o coletivo.

O Art. 30 e Incisos I e VII, da Constituição Federal de 1988, indicam que é competência do município legislar sobre assunto de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, o que não significa autonomia ao poder municipal de criar legislações contrárias à federal, Lei maior. Os municípios não podem criar novas modalidades de parcelamento do solo, como é o caso da Lei Complementar de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo Urbano, Lei nº 231, de 2011, do Município de Cuiabá, que institucionaliza os intitulados condomínios urbanísticos. Que, embora sejam tratados como uma nova forma de aproveitamento do solo, devido às suas características se assemelham a uma nova modalidade de parcelamento do solo e, mesmo com a anuência do poder público municipal, eles não possuem respaldo legal.

⁴ Segundo Silva (1995, p. 49), “O direito urbanístico objetivo consiste no conjunto de normas que tem por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.

Loteamentos e condomínios segundo a legislação

O loteamento é regido na legislação federal pela Lei nº 6.766/1979 e no município de Cuiabá pela Lei nº 2.021/1982; ambas dispõem sobre o parcelamento do solo. Já os condomínios são tratados na legislação federal pela Lei nº 4.591/1964 e na esfera municipal pela Lei nº 231, de 2011.

A caracterização jurídica é importante, pois serve de subsídio para analisar a natureza dos empreendimentos que são instalados em Cuiabá-MT, bem como os motivos que levam esses empreendimentos a serem intitulados com designação diferente da sua natureza jurídica. Destaca-se, ainda, no que se refere ao acesso ao solo urbano e à construção de moradia, e, por consequência, à produção do espaço urbano, que o estudo da legislação é pertinente, pois é notório que, no Brasil, o acesso ao solo urbano é privilégio das classes sociais mais abastadas.

O acesso diferenciado à terra urbana entre as diferentes classes sociais interfere de forma significativa na produção do espaço urbano, como assinala Santos (1989, p. 195):

as cidades dependem muito das estruturas jurídicas da propriedade do solo urbano, da importância do papel do Estado ou de organismos interessados na construção, e também da organização da indústria da construção.

A priori a legislação deveria garantir o acesso, a funcionalidade e o ordenamento da cidade de forma democrática, que resolvesse os problemas presentes e vislumbrasse o seu futuro, mas na prática o que se observa não é isso. Para atender aos interesses do capital abre-se precedentes, permite-se interpretação diversa e, muitas vezes, funciona como instrumento para legitimar interesses de uma minoria, excluindo assim grande parte da população. Ainda no que se refere à legislação é preciso considerar que, além de

definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A Lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida. [...] Funciona, portanto, como um referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final. [...] Lei aparentemente funciona, como uma espécie de molde da cidade ideal [...] ela determina apenas a menor parte do espaço construído, uma vez que o produto - cidade - não é fruto da aplicação inerte do próprio modelo contido na Lei, mas das relações que se estabelece com as formas concretas de produção imobiliária na cidade. Porém, ao estabelecer formas permitidas e proibidas, acaba por definir territórios dentro e fora da Lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada (ROLNIK, 1997, p. 13).

As leis não são neutras, ao contrário: são criadas e aplicadas de modo que assegurem que as classes dominantes possam continuar a obter individualmente os

benefícios produzidos coletivamente. Quando se define o que é legal e o que é ideal, se estabelece igualmente o que é ilegal e não ideal. Desconsidera-se a cidade real, dessa forma, fragmenta cada vez mais o espaço urbano e segrega a população.

A Lei Federal nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos em seu Art. nº 2, trata do loteamento no § 2º, e o define como a subdivisão de gleba em lotes com a abertura de novas vias de circulação, com modificação ou ampliação das já existentes, e prevê a doação de áreas para o município, destinadas à construção de equipamentos públicos, além da instituição de logradouros públicos; portanto, no que rege a Lei atual, parcelar necessariamente exige a figura do lote. Tal como se encontra no § 4º: “por lote deve-se entender o terreno atendido por uma infraestrutura básica, cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo Plano Diretor ou outra Lei municipal”.

E ainda em seu Art. 3º define que “somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo Plano Diretor ou aprovadas por Lei municipal”.

A mesma Lei, em seu Artigo nº 23, prevê que após

a “data” de registro do loteamento passam a integrar o domínio do Município as vias e as praças, os espaços livres e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

É preciso deixar assinalado que nos loteamentos, ruas e avenidas os equipamentos de uso coletivo, tais como praças, são áreas de uso institucional e são entregues à municipalidade. Portanto, são áreas onde o acesso não pode ser cerceado, a circulação deve ocorrer livremente, a ocorrência de muros ou guaritas não é admitida, de acordo com a legislação, ou seja, o acesso deve ser irrestrito. Sendo as ruas e avenidas, e os espaços de uso coletivo entregues à municipalidade, fica igualmente sob a sua responsabilidade a manutenção das mesmas.

A Lei Federal nº 6.766/1979 determina que sejam cumpridos alguns requisitos mínimos urbanísticos, dispõe ainda em estabelecer normas e critérios que resguardem o direito dos compradores dos lotes. Nos loteamentos cada unidade, lote, se torna uma área autônoma, desvinculada da área original.

A Lei Federal nº 4.591/1964, Lei de Condomínio em Edificações e Incorporações Imobiliárias, define condomínio como: imóveis ou conjunto de imóveis construídos em área comum pertencente a todos, sem áreas públicas no seu perímetro. As principais características dos condomínios são o não-parcelamento do lote e as edificações construídas pelos empreendedores, como podemos observar em seu Art. 3º:

O terreno em que se levantam a edificação e suas instalações, bem como as fundações, paredes externas, o teto, as áreas internas de ventilação, e

tudo o mais que sirva a qualquer dependência de uso comum dos proprietários ou titulares de direito à aquisição de unidades ou ocupantes, constituirão condomínio de todos e serão insuscetíveis de divisão, ou de alienação destacada da respectiva unidade. Serão, também, insuscetíveis de utilização exclusiva por qualquer condômino.

Ao adquirir uma unidade em um condomínio, adquire-se também uma cota de uso exclusivo, bem como o direito de uso sobre as possíveis áreas de uso comum existentes, como, por exemplo: quadras, piscinas, etc. Convém destacar que é de responsabilidade dos condôminos a manutenção dessas áreas.

Observa-se que condomínios e loteamentos são figuras jurídicas distintas, tanto que são tratados por legislações específicas; acrescenta-se ainda que a Lei que rege os loteamentos está inserida no campo do Direito Urbanístico, que trata do direito coletivo, já que dispõe sobre os Condomínios se insere no Direito Civil, individual, privado, como bem explica Silva (1995, p. 134):

O regime jurídico dessa modalidade de desenvolvimento urbano (condomínios) é o do direito privado com base no art. 8º da Lei 4.591/64, com natureza jurídica [...] natureza que não é adequada a qualquer forma de desenvolvimento urbano, que caracterizando-se como espécie de ordenação do solo, há que entrar no campo da atividade urbanística do poder público, sujeita ao regimento do direito público (direito urbanístico).

Convém destacar que a diferença mais marcante entre essas duas figuras jurídicas é que, no caso dos loteamentos, as áreas de uso coletivo e ruas são entregues à municipalidade, portanto são áreas públicas, já os condomínios são aproveitamento do lote. Portanto, não há como mesclar as duas legislações distintas.

Convencionou-se por designar de condomínios urbanísticos a comercialização de frações ideais de terreno, em que as edificações ficassem a cargo dos seus compradores, utilizando como referência o Art. 8º da Lei Federal nº 4.591/1964, que dispõe sobre os condomínios convencionais. Entretanto esse

dispositivo da lei traz uma permissão genérica para a implantação desse tipo de iniciativa, dissociado de qualquer tipo de exigência urbanística ou ambiental. Nota-se, também, que o texto trata de empreendimentos relacionados à implantação de edificações, o que torna questionável a aplicação do dispositivo a casos em que as unidades autônomas são parcelas do terreno sem qualquer edificação, ou melhor, para edificação futura. Parece evidente que o conteúdo do artigo 8º da Lei 4.591/64 é frágil para dar suporte jurídico a uma modalidade de parcelamento do solo urbano (ARAUJO, 2004, p. 4).

Colocado assim, a única diferença entre os condomínios convencionais e os urbanísticos seria a responsabilidade da edificação pelos proprietários das frações ideais do lote, entretanto não é o que acontece na prática. O que se observa é que a designação de

condomínios urbanísticos trata, na verdade, de loteamentos e não de aproveitamento do lote.

Como os intitulados condomínios urbanísticos vêm se mostrando um modelo atrativo economicamente, é devido à fragilidade dos dispositivos legais para sua implementação, tendo como base o artigo 8º da Lei 4.591/1964, que permitem a contestação da sua legalidade. Muitas prefeituras, como é o caso de Cuiabá-MT, têm criado legislações próprias que dispõem sobre os condomínios urbanísticos e, mesmo sendo chamados de condomínios, na verdade são loteamentos e, por estarem entre muros, trata-se de loteamentos murados.

A preocupação no que tange aos loteamentos murados é pertinente, pois estudos realizados por Carlos (2008), Villaça (2001) e Sposito (2006), dentre outros, mostram que a implantação desses projetos geralmente acontece com a ocupação dos espaços livres em áreas consideradas periféricas, entendidas como afastadas do centro da cidade ou até mesmo fora do perímetro urbano. Essas ocupações desencadeiam transformações na estrutura urbana e na vida dos seus habitantes, uma vez que ampliam o espaço da cidade e promovem uma nova forma de acesso a moradia.

Dentre as motivações e justificativas para a proliferação desses empreendimentos destacam-se: a falta de planejamento urbano, a violência urbana, a ocupação desordenada do solo, o adensamento populacional, a poluição, os problemas ambientais e a degradação das áreas nobres.

Tais fatores são reais e facilmente comprovados, e podem ser aceitos como justificativa para quem procura esses locais para morar. Mas, o que se questiona são as motivações dos produtores do espaço urbano para promover essa forma de ocupação do solo. Ignora-se as razões pelas quais o espaço urbano se apresenta “desordenado” e se aproveita dos problemas ocasionados pelo modelo de produção espacial para difundir, como solução desses problemas, os loteamentos murados. Destacam-se as características de organização, acessibilidade, segurança e qualidade de vida, ou seja, algo bem distinto da realidade da maioria das cidades brasileiras. O que a priori pode parecer como solução de moradia para uma parcela da população, em específico, agrava as contradições na apropriação do espaço urbano.

Não se pretende afirmar que o fechamento se dê apenas em empreendimentos destinados a classes sociais que detêm alto poder aquisitivo. Ocorre também em conjuntos populacionais destinados à população de baixo poder aquisitivo. Mas é evidente que, quando as classes sociais que detêm alto poder aquisitivo procuram áreas afastadas das centralidades já consolidadas, o fazem por opção diferente das classes de baixo poder aquisitivo, que, quando o fazem, revelam a falta de opção, e irão sofrer com a falta de infraestrutura, porque não podem arcar com as despesas e taxas de manutenção.

Os produtores imobiliários justificam e defendem a implantação de tais empreendimentos com a alegação de que eles valorizam os espaços urbanos e melhoram a qualidade de vida dos seus habitantes, e desoneram o poder público, pois eles promovem a infraestrutura dos empreendimentos implantados e garantem segurança. Os argumentos são plausíveis, pois quem não deseja ter qualidade de vida e segurança? Entretanto, é preciso lembrar que esse deveria ser um direito de todos e não apenas de parte da população, parte essa que conta com fartos recursos financeiros.

Condomínios urbanísticos

No ano de 2011 o município de Cuiabá-MT, realizou mudanças na lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo Urbano, Lei Complementar nº 231, de 2011, na qual o objetivo é expresso no seu Art. 4º: “Esta Lei tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes em padrões dignos de conforto urbano-ambiental.” O que, a priori, pode ser interpretado é que a referida lei tem por finalidade garantir os interesses da coletividade, entretanto o que se observa em seus desdobramentos é que este objetivo vem sendo dissolvido em prol de interesses econômicos.

Dentre as alterações realizadas destaca-se, para fins de análise neste texto, a instituição dos condomínios urbanísticos, que em seu Art. 6º, Inciso XXIV, estão definidos como:

a divisão do lote em unidades autônomas destinadas a edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condomínios, sendo admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada as de domínio público internamente ao perímetro do condomínio.

E ainda prossegue, no Inciso XXV, do Art. 6º, estabelecendo que condomínio urbanístico integrado a edificação é a variante de condomínios em que a construção das edificações horizontais ou verticais é feita pelo empreendedor, concomitantemente à implantação das obras de urbanização.

Destaca-se alguns aspectos que evidenciam que os condomínios urbanísticos são, na verdade, uma forma de parcelamento do solo urbano, pois, ao definir os condomínios urbanísticos como a divisão do lote em áreas autônomas, pode-se entender que se trata de um tipo de parcelamento do solo, pois em condomínios⁵ se trata de frações ideais e não de unidades autônomas. Outro aspecto que se destaca é que a Lei Complementar nº 231, de 2011, estabelece que a diferença entre os condomínios urbanísticos dos condomínios

⁵ Aqui entendido como os que atendem à Lei 4.591/1964.

convencionais, que a referida lei define como condomínios urbanísticos com a edificação integrada, é o fato de a edificação ser executada pelos donos das unidades autônomas, uma explicação abstrata, pois em nenhum momento a lei é precisa ou estabelece critérios claros, tais como: o tamanho máximo da área que pode ser ocupada, e se os condomínios podem ser limítrofes a outros condomínios. Tais questões são pertinentes, pois, até então, os intitulados condomínios horizontais⁶ eram instalados em áreas superiores a 879.991,00 m²⁷.

Pontua-se, ainda, que o tamanho máximo de lote permitido por lei em Cuiabá é de 30.000 m², e que o Plano Diretor do município, Lei nº 003/1997, estabelece que a “cidade deve crescer para dentro”, o que significa que os empreendimentos imobiliários devem ser instalados em locais urbanizados, ou seja, dotados de infraestrutura. Ressalta-se esse aspecto, pois o Inciso XXV⁸ do Art. 6º da referida Lei Complementar nº 231, de 2011, permite interpretar que os condomínios urbanísticos podem ser instalados em área não urbanizada, cabendo ao empreendedor realizar a urbanização.

Outro aspecto que corrobora para entender que, embora designados como condomínios, trata-se na verdade de loteamentos, é o Art. 93⁹ da referida lei, que, ao estabelecer o impacto das atividades no solo urbano e onde elas podem ser implementadas, classifica os condomínios urbanísticos com mais de cem unidades habitacionais como subcategoria “alto impacto não segregável”, o que dá a entender que não há limite de tamanho para os condomínios urbanísticos, e que os mesmos podem ultrapassar o tamanho máximo de um lote. Interpretação que pode ser reforçada, quando, em seu Art. 103, a lei estabelece que urbanização¹⁰ do solo pode ser realizada, seja através do parcelamento do solo ou em forma de condomínio urbanístico, e iguala modalidades diferentes.

⁶ Os condomínios horizontais eram regulamentados pela Lei nº 056/1999, que antecedeu a Lei nº 231, de 2011, e muitos eram implementados sem a presença da edificação.

⁷ Sobre o assunto ver: SILVA, V. Produção do espaço urbano: condomínios horizontais e loteamentos fechados em Cuiabá-MT. Dissertação (Mestrado em Geografia). Departamento de Geografia. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá: UFMT, 2011.

⁸ XXV - CONDOMÍNIO URBANÍSTICO INTEGRADO À EDIFICAÇÃO: a variante de condomínio em que a construção das edificações horizontais ou verticais é feita pelo empreendedor, concomitantemente à implantação das obras de urbanização (CUIABÁ, 2011, p. 15).

⁹ Art. 93 - Integram a SUBCATEGORIA ALTO IMPACTO NÃO SEGREGÁVEL, as seguintes Atividades e Empreendimentos, por tipo de uso:

I – USO RESIDENCIAL:

“a) 18 Conjuntos habitacionais fechados horizontais ou verticais compreendidos acima de 200 (duzentas) unidades habitacionais;” (NR)

b) Condomínios urbanísticos ou condomínios urbanísticos integrados à edificação, horizontais ou verticais, com mais de 100 unidades imobiliárias (CUIABÁ, 2011, p. 68).

¹⁰ A lei não traz uma definição precisa do seu entendimento de urbanização, diz apenas que ela pode ocorrer por meio das intervenções urbanísticas, seja por meio do loteamento, desmembramento, desdobro, remembramento ou condomínio urbanístico e define padrões a serem seguidos, tais como abertura e hierarquia das vias de circulação, padrões geométricos, áreas que podem ser ocupadas etc.

A legislação urbanística do município de Cuiabá, ao criar os condomínios urbanísticos, mescla características do que a lei federal define como condomínios com a lei de parcelamento do uso do solo, leis de naturezas distintas, o que pode ser interpretado como uma forma de institucionalizar os controversos loteamentos murados. Convém destacar que "O Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional qualquer dispositivo que preveja esse tipo de loteamento, mas parece que o legislativo desconhece a legislação do Estado capitalista, que deveria cumprir" (RODRIGUES, 2009, p. 285).

O imbróglio legal, no qual se constituem os condomínios urbanísticos, favorece os promotores imobiliários e contribui para a fragmentação e a segregação do espaço urbano em Cuiabá.

Outro aspecto da referida lei, que merece destaque, é que em seu Art. 16¹¹ estabelece que as áreas ocupadas por loteamentos, desmembramentos e condomínios urbanísticos que se encontram na zona de expansão, ou seja, que não deveriam ter sido aprovados, são transformadas em zona urbana de uso múltiplo, desde que o projeto esteja registrado em cartório. Além de forjar mecanismo para que os promotores imobiliários continuem a produzir moradias com controle de acesso, a referida lei anistia os loteamentos murados já instalados que, até então, recebiam a designação apenas de condomínios horizontais.

Uma das razões de os parcelamentos serem constituídos como condomínios é que o loteamento, a priori, não prevê fechamento das vias e das áreas de convivência e, uma vez instituídos como condomínios, eliminam esse entrave jurídico e garantem o fechamento do seu perímetro, pois se entende que as vias no seu interior não são públicas, pois não se trata de loteamento. Essa profusão de termos para designar empreendimentos imobiliários que produzem moradias com controle de acesso gera confusão e propicia o aumento de lucro desses empreendimentos, logo

são muitas as vantagens derivadas dessa autodenominação e a principal delas é a esquivas de observar os ditames necessários da Lei 6.766/79, os quais se forem respeitados diminuem consideravelmente a margem de lucro de seus empreendimentos (QUEIROGA, 2002, p. 145).

A legalidade desses empreendimentos divide juristas. Há aqueles que os defendem, tais como: Mukai (2004) e Pires (2006). Em defesa, esses juristas alegam o direito à segurança e pontuam que essa forma de ocupação do espaço urbano contribui com o poder público, pois os empreendedores assumem as funções que deveriam ser do poder público e

¹¹ Art. 16 - As áreas de loteamentos, desmembramentos e condomínios urbanísticos aprovados na Zona de Expansão Urbana após a publicação desta lei passarão a integrar a Zona Urbana de Uso Múltiplo, quando o projeto de parcelamento do solo estiver devidamente registrado em Cartório de Imóveis (CUIABÁ, 2011).

garantem qualidade de vida para parte da população, além de promoverem a valorização dos espaços urbanos e da cidade.

Os juristas que se posicionam contra justificam que tais empreendimentos não possuem sustentação legal, privilegiam as classes sociais mais abastadas e servem para promover a reprodução ampliada do capital. Dentre os juristas que rejeitam a tese de legalidade dos loteamentos murados, destacam-se Araújo (2004) e Silva (1995), que chamam atenção para a inconstitucionalidade das prefeituras em autorizar formas de aproveitamento da terra urbana de forma divergente a regulamentada por Lei Federal. Vejamos:

As prefeituras deverão negar autorização para esse tipo de aproveitamento do espaço urbano, exigindo que se processe na forma de plano de arruamentos e loteamento ou desmembramento, que não admite sejam substituídos por forma condominial, como se vem fazendo. Vale dizer, os tais “loteamentos fechados” juridicamente não existem; não há legislação que os ampare, constituem distorções e uma deformação (SILVA, 1995, p. 315).

A posição de Silva (1995) deixa claro que condomínios e loteamentos são tratados por leis específicas e que o poder público municipal não pode propor adequações legais entre leis distintas.

Tramita no Congresso Nacional, desde 2000, o Projeto de Lei nº 3.057/2000, chamado Lei de Responsabilidade Territorial, que propõe a revisão da Lei nº 6.766/1979, de parcelamento do solo. O texto do Projeto de Lei é uma questão controversa e polêmica. Dentre os pontos tratados pelo Projeto de Lei se propõe a criação dos condomínios urbanísticos e loteamentos com controle de acesso, que pode, de acordo com Rodrigues (2009), ser interpretado como a legalização dos loteamentos murados.

Ainda de acordo com Rodrigues (2009, p. 277), o que precisa ser destacado é o fato de que a alteração da lei, além de desprezar conquistas trazidas por outras leis, tais como o Estatuto da Cidade, “propõe alteração de leis para tornar legal o ilegal e atender aos ditames da modernidade capitalista, com o padrão de urbanização, compatível aos do primeiro mundo”. O que significa que o Projeto de Lei se opõe às propostas de função social da cidade e da propriedade presentes no Estatuto da Cidade, para atender a interesses específicos de determinados setores que produzem parte do espaço urbano. Nota-se que o município de Cuiabá antecipa essa tendência ao aprovar a Lei Complementar nº 231, de 2011, e institucionalizar os condomínios urbanísticos.

Considerações Finais

O Estado é um importante indutor da produção do espaço urbano, pois, ao instituir uma legislação de parcelamento do solo urbano, definindo e delimitando as áreas que podem ser ocupadas e as finalidades específicas em cada área, a lei interfere diretamente no uso do solo urbano. Deste modo, é observado que a legislação vem sendo interpretada e empregada de modo a favorecer interesses econômicos.

Contudo, enquanto órgão legislador e regulador, o Estado deveria assegurar que o uso, ocupação e produção do espaço urbano ocorressem de modo organizado e inclusivo, assim como deveria garantir que as leis produzidas atendessem à função social da cidade e da propriedade. Contudo, é notório que, mesmo quando as leis têm a premissa de garantir tais direitos, são ignoradas ou burladas, pois vão contra os interesses de uma parcela da sociedade, corroborando para a manutenção das contradições, fragmentação do espaço urbano e segregação.

Não obstante se esquivar das leis, como é comumente observado, o município de Cuiabá-MT vai um pouco além com a elaboração da Lei Complementar nº 231, de 2011, que institucionaliza os “condomínios urbanísticos” e contraria a lei maior, federal. Os condomínios urbanísticos são, na verdade, uma forma de parcelamento do solo urbano.

O que se conclui com a análise da legislação de uso e ocupação do município de Cuiabá é que foi instituída de forma a privilegiar o processo capitalista de produção do espaço urbano e favorecer, como é o caso, os grandes empreendimentos imobiliários.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, S. M. V. G. de. **Condomínios Urbanísticos**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2004. Disponível em: <http://bd.câmara.gov.br>. Acessado em 03/02/2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: 05.10.1988.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 4.591**, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília: D.O.U., 21.12.1964.

_____. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília: D.O.U., 20.12.1979.

_____. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: D.O.U., 11.07.2001.

CARLOS, A. F. A. **A (Re) produção do espaço urbano**. São Paulo, Edusp, 2008.

CUIABÁ. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Lei Complementar nº 231 e 232**, Uso, Ocupação e Urbanização do Solo. Cuiabá: 2011. 198 p. [Jandira Maria Pedrollo – Org.].

_____. Prefeitura Municipal. Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano. Diretoria de Pesquisa e Informação. **Lei nº 2.021/1982**. Lei de uso e ocupação do solo urbano no município de Cuiabá. In: Legislação urbana de Cuiabá. Cuiabá: IPDU, 2004 p. 622-631.

_____. Prefeitura Municipal. Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano. Diretoria de Pesquisa e Informação Lei nº 003/1997. Plano Diretor de Cuiabá Cuiabá: IPDU, 2004

_____. Prefeitura Municipal. Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano. Diretoria de Pesquisa e Informação. **Lei nº 044/1997**. Lei de uso e ocupação do solo urbano no município de Cuiabá.. p. 494-510. (Legislação urbana de Cuiabá).

_____. Prefeitura Municipal. Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano (IPDU). Diretoria de Pesquisa e Informação. **Lei nº 056/1999**. Lei de condomínios horizontais de Cuiabá. Cuiabá: 2004, p. 552-555. (Legislação urbana de Cuiabá).

FERNANDES, E. Cidade legal X Cidade Ilegal. In: VALENÇA, M. M. (Org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. p. 22-41.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

MAIA, D. S. Lotes e ruas: componentes para análise da produção dos loteamentos fechados. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Orgs.). **Cidades Médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 155-173.

MUKAI, T. **Temas Atuais de Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

OLIVEIRA, D. A. O Direito da Cidade no Direito e nas Questões Sociais: Limites, Possibilidades e Paradigmas. In: COUTINHO, R.; BONIZZATO, L. (Coords.). **Direito das Cidades: Novas Concepções sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007. p. 71-96.

PIRES, L. M. F. **Loteamentos urbanos. Natureza Jurídica**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

QUEIROGA, A. E. de. **Os Parcelamentos Ilegais do Solo e a Desapropriação como Sanção**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

RODRIGUES, A. M. O projeto de lei de responsabilidade territorial e a atuação de geógrafos urbanos. Texto apresentado no Simpósio Nacional de Geografia Urbana (SIMPURB), Brasília, Setembro de 2009. **Revista Cidades**, n. 12, vol. 8, São Paulo, 2009.

ROLNIK, R. **A cidade e a Lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP, 1997.

SANTOS, M. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Hucitec, 1989.

SILVA, J. A. da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SPOSITO, M. E. B. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas – Brasil. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Orgs.). **Cidades Médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 175-197.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.