

Equipamentos urbanos e equipamentos comunitários na regularização fundiária urbana

Jamilson Lisboa Sabino

A infraestrutura essencial e os serviços públicos obrigatórios nos processos de regularização de loteamentos, condomínios e terrenos clandestinos.

Segundo José Afonso da Silva, citando Virgílio Testa, a zona de assentamento urbano se constitui de dois elementos essenciais:

a) unidades edilícias, que as edificações nas quais os membros da coletividade urbana moram ou desenvolvem sua atividade produtiva ou intelectual;

b) os equipamentos públicos, que compreendem as obras criadas para servir às unidades edilícias e destinadas à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente por sua própria conta (estradas, ruas, praças, jardins, canalizações, escolas, hospitais, mercados, equipamentos de transportes coletivos, edifícios públicos, equipamentos esportivos, entre outros).

Ainda segundo José Afonso da Silva, agora citando Vincenzo Colombo, esses elementos são chamados pela doutrina de “equipamentos urbanos” e constituem os elementos urbanísticos estruturais, porquanto sua articulação contribui para determinar a configuração dos assentamentos urbanos, individualizando-lhes a estrutura, pois precisamente se comprehende como estrutura urbana a disposição geral no território dos elementos característicos das atividades urbanas, cuja escala ou importância são essenciais ao funcionamento do conjunto como um todo orgânico. Em outras palavras, a estrutura deve mostrar esquematicamente o inter-relacionamento das principais funções urbanas, expressos em termos de localização, tipo e intensidade de uso das áreas disponíveis.¹

Adotando conceituação própria, José Afonso da Silva classifica os equipamentos urbanos em:

- (a) equipamentos privados – edificações residenciais, industriais e comerciais;
- (b) equipamentos públicos (*stricto sensu*) – edifícios públicos, vias e praças públicas;
- (c) equipamentos de utilidade pública – canalizações e redes de água, esgotos, telefone, eletricidade e iluminação pública;

¹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 174-175.

(d) equipamentos de logradouros públicos – placas, numeração, abrigos, cabinas, muros, gradis, bancos, fontes, esculturas ornamentais, recipientes para detritos, caixas de correio, relógios, extintores, dispositivos de comunicação visual para publicidade e propaganda;

(e) equipamentos sociais ou comunitários – centros e locais de educação, saúde, lazer, esporte, religião e culto e promoção social.²

O Brasil constitui-se um Estado Democrático de Direito, que tem, entre seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, da Constituição Federal). É garantido aos brasileiros a inviolabilidade do direito à vida, que logicamente está associada às condições estruturais de vida em comunidade (artigo 5º da Constituição Federal). Estão incluídos entre os direitos sociais a educação, a saúde, a moradia, o transporte, o lazer e a segurança (artigo 6º da Constituição Federal).

A vida deve existir com dignidade e com a garantia desses direitos sociais. O loteamento, o condomínio, o bairro ou a cidade onde as pessoas moram, isto é, os núcleos urbanos ou assentamentos urbanos, devem possuir o conjunto de equipamentos necessários para a prestação dos serviços sociais. Os assentamentos, tecnicamente, não podem ser constituídos apenas de unidades ou edificações particulares. O espaço urbano precisa dos equipamentos públicos que vão torná-lo viável do ponto de vista social, evitando-se o caos urbanístico no local, com lotes sem acesso público, vias sem espaço para pedestres ou veículos, ausência de energia, água quente ou geladeira nas residências, falta de saneamento básico, com esgoto não tratado, valas a céu aberto, o que coloca em risco a saúde da população, com proliferação de pragas, inundações provocadas pelas chuvas, entre outros problemas.

Em síntese, todo núcleo urbano deve ser formado de unidades imobiliárias de domínio privado e de terrenos ocupados por equipamentos urbanos (abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, energia elétrica, drenagem das águas pluviais) e por equipamentos comunitários (educação, cultura, saúde, lazer e similares).

É por esse motivo que os artigos 37 e 38, da Lei nº 13.465/2017 exigem, obrigatoriamente, que conste do projeto de regularização fundiária o cronograma para execução das obras e serviços de engenharia destinados à infraestrutura essencial e aos equipamentos comunitários.

² SILVA. Op. cit., p. 176.

A regularização fundiária urbana é um procedimento administrativo de licenciamento que envolve a solução jurídica para o reconhecimento do direito real dos ocupantes na propriedade, posse ou concessão das unidades imobiliárias e a execução de medidas urbanísticas, ambientais e sociais que tornem o núcleo urbano informal consolidado servido pelos elementos fundamentais que compõem um assentamento urbano: unidades imobiliárias de domínio privado, equipamentos urbanos e equipamentos comunitários.

1 Equipamentos urbanos (infraestrutura)

Enquanto a Lei nº 6.766/1979 dispõe sobre a “infraestrutura básica” para aprovação de parcelamento do solo urbano, a Lei nº 13.465/2017 dispõe sobre a “infraestrutura essencial” para regularização de núcleo urbano informal consolidado.

A “infraestrutura básica” do parcelamento do solo urbano é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (artigo 2º, §5º, da Lei nº 6.766/1979).

A “infraestrutura essencial” para regularização de núcleo urbano informal consolidado é constituída de equipamentos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica domiciliar e drenagem. Observa-se que a iluminação pública não é exigida na “infraestrutura essencial” e é neste ponto especialmente que difere da “infraestrutura básica” do parcelamento do solo urbano. Nos termos do artigo 36, §1º, da Lei nº 13.465/2017 e do artigo 31, §1º, do Decreto nº 9.310/2018, considera-se infraestrutura essencial a instalação dos seguintes equipamentos:

- I – sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;
- II – sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;
- III – rede de energia elétrica domiciliar;
- IV – soluções de drenagem, quando necessário; e
- V – outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

O artigo 70, da Lei nº 13.465/2017, estabeleceu que a Lei nº 6.766/1979 não será aplicada para fins de regularização fundiária urbana, salvo algumas exceções e por isso deve ser analisado criteriosamente. Destaque para os artigos 38, 40 e 50, da Lei nº

6.766/1979 que permanecem aplicáveis na regularização fundiária urbana. São dispositivos que dizem respeito a necessidade de regularizar parcelamento do solo urbano implantado sem aprovação, sem registro ou em desacordo com as normas legais e a licença, quando houver, além de configurar crime.

Determina o artigo 38, da Lei nº 6.766/1979 que verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta, caso o Município ainda não tenha notificado. O artigo 40, da Lei nº 6.766/1979 impõe o dever-poder de regularizar, competência clássica do Município, que poderá (deverá) regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença. De acordo com o artigo 50, da Lei nº 6.766/1979 constitui crime contra a Administração Pública dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições da Lei nº 6.766/1979 ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios

Daí porque é necessário distinguir duas categorias de núcleo urbano informal consolidado: a) os formados a partir de um projeto de parcelamento do solo urbano, clandestino ou irregular, com a presença de um responsável pela implantação do empreendimento e negociação das unidades imobiliárias; b) os formados de modo clandestino, sem a participação de um responsável pela implantação e negociação das unidades imobiliárias.

O parcelamento do solo urbano pode ser executado mediante loteamento, desmembramento, desdobra, condomínio de casas ou condomínio de lotes, conforme o caso. O núcleo urbano informal consolidado constituído sob uma dessas modalidades é considerado como “parcelamento de fato” e mesmo sem possuir aprovação municipal, deve atender aos requisitos exigidos na legislação federal, estadual e municipal aplicáveis a todos os parcelamentos. A Lei nº 6.766/1979 impõe padrões urbanísticos mínimos que esses empreendimentos precisam observar. Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece (artigo 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro). Na maioria dos casos, são estabelecidas relações jurídicas entre o empreendedor e os adquirentes das unidades imobiliárias que possuem o direito previsto em lei. Se determinado imóvel é vendido, um lote ou uma casa, deve o empreendedor comercializá-lo cumprindo com as obrigações legais exigidas. Presume-se que o empreendedor tenha incluído no preço da unidade imobiliária as despesas com o registro e a urbanização, que

é uma prática comum de mercado. Há uma expectativa do adquirente pelo imóvel com os equipamentos públicos e há um ônus perante o Município, já que é proibido pela legislação, inclusive crime, implantar parcelamento do solo sem aprovação, registro ou em desacordo com a legislação.

Essa discussão é relevante porque o artigo 2º, §5º, da Lei nº 6.766/1979 prevê que a iluminação pública compõe a infraestrutura básica do parcelamento do solo, mas o artigo 36, §1º, da Lei nº 13.465/2017 não indicou a iluminação pública como componente da infraestrutura essencial. A pavimentação não é exigida na legislação federal, mas é possível que lei municipal preveja como obrigatória para o parcelamento do solo urbano. O Município ainda pode exigir outros requisitos, tal como arborização, paisagismo e sinalização viária.

O núcleo urbano informal consolidado que tem como origem um parcelamento do solo clandestino ou irregular precisa cumprir a infraestrutura prevista na legislação federal e municipal da época de sua implantação: drenagem das águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica domiciliar, iluminação pública e outros equipamentos exigidos por lei municipal.

Em relação ao núcleo urbano informal consolidado formado clandestinamente, sem aprovação municipal e sem projeto de parcelamento ou responsável pela sua implantação (loteador, empreendedor, incorporador ou proprietário), os equipamentos urbanos obrigatórios são os exigidos pelo artigo 36, §1º, da Lei nº 13.465/2017, ou seja, a “infraestrutura essencial”, sem a iluminação pública e pavimentação, a não ser que o Município estabeleça que esses equipamentos são indispensáveis para a segurança e circulação da população.

Na Reurb-S (interesse social), o artigo 37, *caput*, da Lei nº 13.465/2017, estabelece que a infraestrutura essencial é obrigatória, já que é destinada à população de baixa renda. Na Reurb-E (interesse específico), o artigo 38, II, da Lei nº 13.465/2017, estabelece que a infraestrutura essencial será implementada “quando for o caso”. Minha interpretação é que essa expressão somente está se referindo aos equipamentos comunitários. A infraestrutura essencial será sempre obrigatória, independentemente da modalidade do núcleo, porque somente dessa forma a população tem assegurada a “dignidade da pessoa humana”, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, III, da Constituição Federal).

Conforme previsto pelo legislador, no “projeto de regularização fundiária” e no “projeto urbanístico”, a execução das obras de infraestrutura essencial e equipamentos

comunitários somente ocorrerá quando isso for necessário, já que pode ser que o bairro onde está localizado o núcleo urbano informal a ser regularizado já conte com as benfeitorias e os serviços públicos, e nada mais seja necessário ser executado, ou demande apenas a execução de uma parte da infraestrutura, como a drenagem das águas pluviais (artigos 35, IX e 36, VIII, da Lei nº 13.465/2017).

Com a conclusão das obras de urbanização destinadas à infraestrutura essencial, resultando na entrega e aceitação dos equipamentos urbanos de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da regularização fundiária urbana realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal (artigo 13, §7º, da Lei nº 13.465/2017). As edificações permanentes urbanas serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços (artigo 45, *caput*, da Lei nº 11.445/2007).

2 Equipamentos comunitários

A “infraestrutura essencial” e os “equipamentos comunitários” formam o conjunto de equipamentos públicos citados por José Afonso da Silva e Virgílio Testa como elementos essenciais na formação de assentamento urbano. São as obras criadas para servir às unidades edilícias e destinadas à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente, por sua própria conta: estradas, ruas, praças, jardins, canalizações, escolas, hospitais, mercados, equipamentos de transportes coletivos, edifícios públicos, equipamentos esportivos.

Os “equipamentos comunitários” são obrigatórios na regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), como prevê o artigo 37, *caput*, da Lei nº 13.465/2017:

Art. 37. Na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.

Do mesmo modo, os “equipamentos comunitários” são obrigatórios na regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E). Dispõe o artigo 38 da Lei nº 13.465/2017 nos seguintes termos:

Art. 38. Na Reurb-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela:
(...)

II – implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso;

Os “equipamentos comunitários” são os instrumentos, os espaços livres e os edifícios usados pela Administração Pública para a prestação dos serviços sociais de educação, cultura, saúde, lazer e similares, formando um aparato de ações governamentais que atuem na conservação e no desenvolvimento da comunidade. Podemos definir como comunidade a população que vive em determinado local ou região, ligada por interesses comuns, porque compartilham as mesmas tradições históricas ou culturais, renda financeira ou porque optaram viver ou trabalhar ali por questões pessoais ou comerciais.

A exigência legal pelos equipamentos comunitários tem por objetivo satisfazer a população do núcleo urbano informal consolidado, até porque se presume que as áreas adjacentes tiveram seu devido planejamento e já possuem os equipamentos comunitários que atendam à população.

Assim como acontece com a “infraestrutura essencial”, a compreensão da obrigatoriedade e amplitude dos “equipamentos comunitários” precisa levar em consideração as duas categorias de núcleo urbano informal consolidado: a) os formados a partir de um projeto de parcelamento do solo urbano, clandestino ou irregular, com a presença de um responsável pela implantação do empreendimento e negociação das unidades imobiliárias; b) os formados de modo clandestino, sem a participação de um responsável pela implantação e negociação das unidades imobiliárias.

No licenciamento de parcelamento do solo urbano, o artigo 4º, da Lei nº 6.766/1979 exige como requisito do projeto de loteamento “as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem”. A principal característica do loteamento é a abertura de rua ou o prolongamento de rua existente e a destinação de áreas ao domínio público, segundo parâmetros definidos na legislação

municipal. Geralmente, os Municípios exigem apenas a destinação dessas áreas, para que posteriormente o Município instale os equipamentos comunitários, mas é possível que a lei preveja a execução dos equipamentos comunitários, com a construção de escola, posto de saúde, teatro, biblioteca, quadra esportiva, entre outros similares pelo próprio loteador. Na regularização de um loteamento, deverá ser exigido do loteador o que a legislação impõe como requisito para aprovação do projeto de loteamento, que poderá ser apenas a destinação de áreas ao domínio público ou a instalação parcial ou total dos equipamentos comunitários.

É exatamente esse o ponto que difere os loteamentos das demais categoriais de núcleo urbano informal consolidado. Se for um assentamento formado de modo clandestino, o propósito da Lei nº 13.465/2017 é que os equipamentos comunitários sejam efetivamente instalados, respeitando a responsabilidade pelo custeio e o cronograma aprovado no projeto de regularização fundiária. Não é suficiente a destinação de áreas ao domínio público, porque como estamos diante de um núcleo urbano consolidado, com pessoas morando ou trabalhando no local, é indispensável que o equipamento comunitário não seja apenas uma ação programada para o futuro. Deve ser realidade, diante da carência ou da demanda da população pelos serviços sociais.

Pode-se argumentar que a Lei nº 13.465/2017 exige os equipamentos comunitários em qualquer categoria de núcleo urbano informal consolidado: loteamento ou assentamento clandestino. Se existe a ocupação humana, certamente o Poder Público deve providenciar ou exigir dos responsáveis esses equipamentos. O nosso entendimento é que devem ser instalados apenas se forem assentamentos clandestinos, porque para os loteamentos a instalação deles depende do que exige a legislação municipal. A regularização fundiária urbana não poderá impor esse ônus ao loteador se isso não era exigido dele na época de implantação do loteamento.

Em outro campo de argumentação, talvez seja possível defender que os assentamentos clandestinos apenas exigem que conste do projeto de regularização fundiária a destinação das áreas públicas para os equipamentos comunitários, sem que sejam instalados. Acontece que a Lei nº 6.766/1979 menciona que o projeto de loteamento deverá ter “as áreas destinadas”, enquanto a Lei nº 13.465/2017 usa as expressões “implementar” e “implementação” dos equipamentos comunitários, que significa mais do que apenas serem destinadas as áreas públicas, pois eles precisam ser instalados ou executados.

A obrigatoriedade de implementação dos equipamentos comunitários deve ser interpretada com proporcionalidade e razoabilidade, dentro de critérios específicos exigidos pelo Município na elaboração do projeto de regularização fundiária.

Embora os equipamentos comunitários sejam destinados à educação, cultura, saúde, lazer e similares, isso não quer dizer que o Poder Público precise instalar no núcleo urbano uma escola, um teatro, um posto de saúde, uma quadra de esportes ou uma praça. A implementação dos equipamentos comunitários com todas as suas funções, vai depender da análise da situação de fato. Se o que se regulariza é um pequeno núcleo urbano, constituído por dez ocupações, por exemplo, o mais coerente é que o projeto de regularização fundiária, no “estudo preliminar da situação urbanística”, identifique a existência de equipamentos comunitários nos bairros adjacentes ao núcleo urbano informal consolidado, e que sejam suficientes para atender essa pequena população formada por dez ocupações (dez famílias). Não seria lógico incluir no projeto de regularização fundiária a destinação de um terreno e a construção nele de equipamentos comunitários, pois não haveria espaço para isso e seria além das necessidades das pessoas que ocupam o núcleo urbano.

Em certos casos, o núcleo urbano informal consolidado está na periferia da cidade, em região distante do centro urbanizado que possui os equipamentos comunitários. Agindo com critérios de bom senso e preservando o interesse público, o Município precisa encontrar uma solução para a oferta dos serviços sociais à população do núcleo de tamanho e população reduzidos. Estudando e relatando no projeto de regularização fundiária deve o Município decidir pela instalação de apenas alguns equipamentos comunitários ou garantir o pleno acesso dos moradores à rede pública dos serviços sociais de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

Todavia, quando estamos diante de um núcleo urbano com dezenas de construções e centenas de pessoas ali residindo e trabalhando, é obrigatório exigir a destinação de terreno e a construção de equipamentos comunitários, para atender à população local em suas demandas por serviços sociais.

O Administrador, por meio de simples levantamentos demográficos e projeção de atendimentos nas unidades escolares e unidades de saúde, tem condições de saber se os equipamentos comunitários da região conseguem atender ao núcleo urbano informal objeto da regularização. Não haveria razão para construir uma escola nova se a escola do bairro tem total condições de atender aos moradores do núcleo urbano informal. No entanto, talvez, o posto de saúde local esteja sobre carregado e então surge a

fundamentação para se optar pela construção de um posto de saúde ou pela ampliação do existente.

Pode ser que o mais importante para o local, ao contrário, seja um teatro, uma praça, uma quadra de esportes ou um ginásio e, mesmo optando apenas pela construção desses equipamentos, estarão atendidos os ditames da Lei nº 13.465/2017.

Para a Reurb-S (interesse social), esses equipamentos comunitários são tidos como obrigatórios, já que são destinados à população de baixa renda. Todavia, na Reurb-E (interesse específico), é curioso observar que os equipamentos comunitários serão exigidos “quando for o caso”. São obrigatórios nos núcleos formados por população predominantemente de baixa renda e, apesar de obrigatórios nos demais núcleos, serão implantados “quando for o caso”. A única lógica para essa distinção pela renda familiar poderia ser justificada nos loteamentos ou condomínios residenciais de luxo, onde os moradores usam dos serviços privados de educação, cultura, saúde, lazer e similares, por opção, afastando o interesse público na instalação de equipamentos comunitários que não seriam usados pela população desse núcleo.

A definição de quais serão os equipamentos, em quais locais serão executados, quando serão construídos e seu tamanho é assunto que cabe ao Município, decidir, dentro de sua competência constitucional para o planejamento do solo urbano e, como dissemos, levando em conta estudos sobre as necessidades da população local. Esses equipamentos comunitários precisam estar previstos no projeto urbanístico, juntamente com a indicação da infraestrutura essencial (artigo 36, VIII, da Lei nº 13.465/2017).