

U N I V E R S I D A D E F E D E R A L D O P A R A N Á

Faculdade de Direito

O PARCELAMENTO E A EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIOS COMO
LIMITAÇÕES À PROPRIEDADE PRIVADA URBANA
IMOBILIÁRIA

Angela Cassia Costaldello Caetano Ferreira

Curso de Mestrado em Direito Público

Dissertação apresentada no Curso de Mestrado da
Faculdade de Direito da Universidade Federal do
Paraná, como requisito à obtenção do grau de
Mestre.

Curitiba

1990

O PARCELAMENTO E A EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIOS COMO
LIMITAÇÕES À PROPRIEDADE PRIVADA URBANA
IMOBILIÁRIA

por

ANGELA CASSIA COSTALDELLO CAETANO FERREIRA

Dissertação aprovada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-
Graduação em Direito pela Comissão formada pelos
professores:

ORIENTADOR:

Prof. Fernando Andrade de Oliveira

Prof. Manoel de O. Franco Sobrinho

Prof. Aloísio Surgik

Curitiba, outubro de 1991

INTRODUÇÃO

O presente estudo destina-se à análise do parcelamento e edificação compulsórios, introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição Federal de 1988.

Inseridos dentre os instrumentos destinados à realização da política urbana, busca-se investigar a natureza e delinear os contornos do parcelamento e da edificação, atrelados à noção de compulsoriedade.

Para tanto, impôs-se o exame de noções indispensáveis à abordagem do tema como a evolução da propriedade privada e as limitações a ela impostas, a função social da propriedade, além de elementos de Direito Urbanístico.

Partindo da Constituição Federal de 1988, que disciplina o assunto no artigo 182, parágrafo 4º, incisos I a III, e a ausência de legislação infra-constitucional ainda não foram regulamentados - tomou-se em consideração subsídios fornecidos pela doutrina, principalmente a estrangeira, uma vez que a nacional, pela inexistência dos institutos no direito pátrio, não dedicou maior atenção.

No direito espanhol, em especial, dada à existência de institutos similares, previstos na "Lei do Solo" de 1956, encontrou-se rica fonte de material que constituiu a base de reflexão.

Além disso, procede-se a um exame dos vários projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, visando a regulamentação do parcelamento e da edificação compulsórios.

Por fim, não se descuidou das implicações que sobre tais institutos refletem os princípios fundamentais do Direito Urbanístico, nos quais estão aqueles umbicados.

CAPÍTULO I: LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS À PROPRIEDADE PRIVADA

1. Síntese evolutiva da propriedade privada

A propriedade sempre foi considerada como uma das vigas fundamentais de um certo tipo de sociedade. Com facilidade se constata as afirmações sobre a natureza inviolável da propriedade e sua posição indiscutível como base das relações sociais.

Neste sentido foram as palavras iniciais de Feliciano BENVENUTI em sua conferência "*Le garanzie pubblicistiche della proprietà: gli aspetti sostanziali*", proferida no "*VII Congresso Nazionale Giuridico - Forense*", sobre "*Il diritto di proprietà: attualità e prospettive*", realizado em Messina - Taormina, de 16 a 1 de setembro de 1983:

"L'epoca nella quale stiamo vivendo è, certamente, un'epoca di transizione. Assistiamo a profonde trasformazioni nell'intero ordine delle cose, un diverso sistema di valori è oggi attribuito dalle scienze fisiche agli stessi elementi costitutivi del cosmo e, per essere esatti, sia a quelli del macrocosmo sia a quelli del microcosmo.

Ora, se vi è un tema che può offrire la conferma tutto ciò è proprio quello della proprietà; non solo questo, ma sicuramente esso è uno di quelli più significativi."

O fundamento da subjetividade do direito parece residir na existência do instituto da propriedade. Por outro lado, a negação da propriedade consubstanciada na transferência da disponibilidade dos bens por parte do indivíduo à coletividade ou ao Estado confirma a existência de uma propriedade diferente, voltada para o interesse público.

Assim, a propriedade privada, enfocada num quadro evolutivo, emerge atrelada a condições sociais, econômicas e políticas determinantes na sua origem e desenvolvimento.

Não há como dissociar a evolução da propriedade privada dos fatores que a circundam e, assim, verificam-se as várias conotações por ela adquirida através do tempo.

Evidenciam-se as determinantes dessa evolução, observando que não se pretendeu realizar um exame histórico aprofundado e minucioso da propriedade individual e de suas implicações e reflexos na coletividade. Ao contrário, o objetivo é, situando no contexto de cada período histórico, demonstrar o realce que os interesses - não apenas os individuais do proprietário -, adquiriram na progressividade e ordenação do instituto da propriedade.

Resumidamente, inúmeras foram as acepções assumidas pela propriedade. Assim, nas " *Institutas* " de Justiniano, como produto final das interpolações do Direito Romano Clássico, concluiu como sendo uma " *plena protestas* " que o proprietário tinha sobre a coisa; para os glossadores, a

propriedade é o "*ius utendi et abutendi*", o direito de usar e de abusar da coisa. Já POTHIER encontra na doutrina do Direito Romano o "*usus*", "*fructus*", "*abusus*". À época da Declaração dos Direitos do Homem, em 1789, a propriedade era concebida como "*inviolável e sagrada*".

A propriedade apresentou também uma concepção negativa, ensejadora de males e de ódios: "*A propriedade é o roubo*", afirmou PROUDHON. No "*Manifesto Comunista*" de 1948, ENGELS e MARX declararam que era necessário "*abolir a propriedade*", mas esclareceram que "*o que caracteriza o comunismo não é o facto de ele abolir uma propriedade, mas o de abolir a propriedade burguesa*"; buscaram suprimir apenas a propriedade dos meios de produção e não toda a propriedade privada⁽¹⁾.

Acompanhando a análise histórica, a opinião de parte dos historiadores converge para a presença de três estágios pelos quais passou a propriedade privada. Anota GILISSEN que inicialmente era coletiva, a seguir atinge uma conotação individual e absoluta, para, ao final, buscar a complexa composição entre o público e o privado, com vistas à coletividade sem, contudo, exterminar com o individual⁽²⁾.

¹GILISEN, John. Introdução histórica ao direito. Tradução de Antonio Manuel Hespanha e Manuel Macaísta Malheiros, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1986, p. 635.

²ANDRADE DE OLIVEIRA, Fernando. Limitações administrativas à propriedade privada imobiliária. Rio de Janeiro, Forense, 1982, p. 01.; PUGLIATTI, Salvatore. Interesse pubblico e interesse privato nel diritto di proprietà. In: La proprietà nel nuovo diritto, Milano, Giuffrè, p. 2 - 3.

Ao lado deste posicionamento, encontramos a divergência exposta por John GILISSEN⁽³⁾ que assevera a natural tendência dos historiadores para traçar o desenvolvimento do instituto da propriedade conduzindo - sem fases intermediárias ou sobrepostas -, de um tipo a outro de propriedade: a propriedade primitiva seguida da propriedade dividida, esta sucedida pela individualista, e, por fim, a coletivista. Afirma, entretanto, que, na verdade, convivem sempre quatro tipos concomitantemente, ou, pelo menos uma forma acabava por prevalecer, sem a eliminação das demais. Traz como exemplo a sociedade capitalista do século XIX, onde, apesar de ser grande parte individualista, persistiram traços das comunidades rurais de épocas anteriores⁽⁴⁾.

Retomando seus contornos originários, o instituto da propriedade foi minuciosamente analisado, no período romano, por BONFANTE⁽⁵⁾.

Afirma o romanista italiano a inexistência de fontes seguras e exatas da configuração da propriedade naquele período. Com a evolução dos estudos baseados em notícias dos antigos escritores sobre a propriedade do povo bárbaro e a respeito das memórias mais antigas da sociedade

³GILISSEN, John., p. 636.

⁴GILISSEN, John. Este autor entende que existiram quatro tipos de propriedade, a saber: propriedade comunitária (uso de bens por uma comunidade); propriedade dividida (diversos direitos reais do feudalismo), propriedade individualista (a forma mais absoluta, tanto a do direito romano clássico como a do Código Civil Francês, 1804), propriedade coletivista (pertence a uma grande coletividade, em geral, o Estado), p. 636.

⁵BONFANTE, Pietro. Storia del diritto romano. Ristampa della 4. ed., Milano, Giuffrè, 1958, p. 183 - 189.

civil, a doutrina acabou por concluir que a senhoria individual sobre as coisas não era a única forma de propriedade. Existia, paralelamente, uma forma coletiva e que precedeu historicamente à propriedade individual, esta sendo produto de um lento e gradual desenvolvimento. Observa, sempre, que não há dados seguros nem na história nem no direito comparado a respeito da origem da propriedade romana.

Numa tentativa de explicar o nascimento da propriedade romana, BONFANTE busca elementos oriundos da propriedade clássica, como fator histórico, admitindo até mesmo o estudo do direito compilado e interpolado por Justiniano⁽⁶⁾ como fonte documental da evolução da propriedade. Analisada de modo mais profundo, a propriedade em Roma apresenta uma série de caracteres por ele enumerados.

A característica inicial era a existência do cerimonial da " *limitatio* " que tinha como finalidade demarcar o fundo da propriedade quiritária; disso resultava um espaço livre, de pelo menos cinco pés, ao redor de seus limites e que eram excluídas da usucapião e da propriedade privada.

Originalmente, a propriedade romana era absoluta, ou seja, ilimitada na sua estrutura interna. A proteção dada à propriedade quiritária era tão notável que rejeitava toda a influência externa, inclusive as restrições inerentes à convivência social. Caracterizava-se pelo regime de independência e não da solidariedade.

⁶Há que se observar a posição majoritária dos romanistas de repúdio ao trabalho interpolacionista de Justiniano e Triboniano do Direito Romano clássico, como escreve magistralmente Luigi PALLAZZINI-FINETTI, na obra " *La ricerca delle interpolazioni nel codice giustinianeu*", Milano, Giuffrè, 1969, e por muitos não admitida como fonte científica para o estudo do Direito Romano.

O fundo era, igualmente, livre de qualquer encargo de natureza tributária. O " *tributum* " era pessoal, ou seja, não incidia sobre a propriedade. Tal característica era fundamental, pois a imposição de ônus sobre a propriedade implicaria na supressão do domínio.

Por fim, a propriedade romana era perpétua. Isto é, ilimitada no tempo, constituindo uma verdadeira soberania territorial, fechada e independente.

Predominava, portanto, uma noção absoluta da propriedade. Consistia no poder mais irrestrito e incondicionado que um indivíduo detinha sobre certo objeto: o direito de utilizá-la como melhor lhe aprouvesse, de desfrutá-la e de receber seus frutos, de dispô-la ilimitadamente.

Decorrente da rejeição às influências externas, a propriedade tinha uma "*virtude absorvente*", ou seja, tudo o que estivesse incorporado ao fundo pertencia ao proprietário: plantações, edifícios, água.

Observam-se divergências doutrinárias a respeito deste caráter absoluto, ilimitado e individual da propriedade em Roma.

GILISSEN, contrapondo-se à doutrina de BONFANTE, entende que "*não se tratava de um poder ilimitado; mesmo na Lei da XII Tábuas o poder do proprietário era limitado, sobretudo no que respeita a imóveis, quer no interesse dos vizinhos, quer no interesse público*"⁽⁷⁾.

⁷GILISSEN, John., p. 638.

Em amparo à posição de GILISSEN, Pedro ESCRIBANO COLLADO⁽⁸⁾ examina a propriedade romana com certa atenção ao interesse público. A propriedade, tomada como direito, concedia ao "*dominus*" um regime de autonomia e independência, um poder extensíssimo, porém não absoluto. Para a limitação ou subtração de algum dos poderes de uso ou de gozo era necessária a manifestação do proprietário, ou fatores de ordem física, aos quais não podia ele ultrapassar. Salieta que a doutrina, ao cuidar dos limites impostos no interesse público, não aprofunda a questão, resumindo que raros foram os conflitos entre o interesse público e o privado. Eventualmente recorriam ao Magistrado - que fazia as vezes do Poder Executivo, nestes casos - para a resolução do conflito. Diz que basta analisar mais detidamente as instituições de Direito Romano para comprovar inúmeros casos em que o direito do proprietário era sacrificado em benefício do interesse geral, como as servidões de passagem forçada quando a via pública estava deteriorada, ou ainda, por razões de salubridade e higiene no tocante à altura e distância dos edifícios.

Para o administrativista espanhol, estribado em VILLEY, há a garantia da unidade jurídica fundamental da propriedade romana, "*a la cual le eran inmanentes funciones e fines públicos y privados, aprovechando los primeros a la coletividad y los segundos al 'dominus'*"⁽⁹⁾.

⁸ ESCRIBANO COLLADO, Pedro. La propiedad privada urbana (encuadramiento y regimen), Madrid, Montecorvo, 1979, p. 25 - 27.

⁹ ESCRIBANO COLLADO, Pedro., p.26.

Já no final do Império Romano, a propriedade juridicamente individualista anunciava a conotação individual da propriedade privada⁽¹⁰⁾.

Com a queda do Império Romano do Ocidente, Roma e as cidades por ela comandadas entraram em decadência. A economia européia resumia-se à agricultura e a um limitado comércio local. As cidades que sobreviveram à época romana eram, em geral, espaços vazios que serviam, quando muito, como centros administrativos e como núcleos fortificados em caso de perigo comum.

A partir da Alta Idade Média, a Europa inicia um processo da libertação da estagnação a que se encontrava submetida. Começa o progresso agrícola e com isso um aumento da população. Predominava o feudalismo, sistema político originado no reinado de Carlos Magno, que visava uma melhor administração do território franco.

Oportuna a advertência de Leo HUBERMAN de que "*nenhuma descrição do sistema feudal pode ser rigorosamente precisa, porque as condições variavam muito de lugar para lugar*"⁽¹¹⁾.

O sistema consistia na concessão de feudos pelo rei, isto é, direitos de governo sobre várias terras a senhores menores em troca de um contingente militar. Trocava o uso da terra por aquilo que era mais importante naqueles tempos - o exército. Por sua vez, esses senhores podiam conceder

¹⁰GILISSEN, John., p. 640.

¹¹HUBERMAN, Léo. História da riqueza do homem. Tradução de Waltensir Dutra, 17. ed., Rio de Janeiro, Zahar, p. 14.

alguns desses feudos a senhores ainda menores em troca de serviços militares, e assim formando-se uma cadeia até chegar ao nível mais baixo, o dos cavaleiros. Um nobre poderia, portanto, ser ao mesmo tempo, vassalo de um senhor e suserano de outro.

Observa Fernando ANDRADE DE OLIVEIRA que "o resultado é que duas pessoas, o senhor e seu vassalo, tinham ao mesmo tempo e sobre a mesma terra direitos perpétuos de natureza diferente" (12).

Enfim, o objetivo inicial era, sobretudo, de proteção dos senhores, nas várias escalas do sistema feudal, na medida em que favorecia a todos.

Com a evolução do sistema, certos senhores construíram muralhas distanciadas da casa principal, de modo que os camponeses ali pudessem se instalar. Na Alemanha essa construção tomou o nome de "Burg", diferentemente do castelo propriamente dito, o "Schob" (13).

Intimamente ligados à revolução agrícola, dois fatores tiveram relevância no desenvolvimento social da época: o renascimento do comércio e o fortalecimento das cidades. O excesso de produção agrícola incentivou os camponeses livres a comercializar o excedente. Criaram-se pequenas feiras locais onde havia a troca de produtos. As vias de comunicação dos romanos foram sendo transformadas em vias de transporte pelos medievais. As cidades, funcionando como núcleos polarizadores do comércio, ressurgiram.

¹²GILISSEN, John., p. 640.

¹³BURNS, Edward McNall. História da civilização ocidental. Tomo I, 30. ed., Rio de Janeiro, Editora Globo, 1988.

É inegável, demonstrada pelos fatos históricos, a acentuada relação entre o renascimento econômico da Idade Média e o aparecimento das cidades. Afirma Henri PIRENNE que em nenhuma civilização a vida urbana se desenvolveu independentemente do comércio e da indústria⁽¹⁴⁾. O grande impulso sofrido pelo comércio fez com que as cidades florescessem rapidamente. Burgos, aldeias e vilas tornaram-se independentes, desligando-se do seu antigo senhor feudal, fazendo surgir a burguesia, formada pelos comerciantes, na sua maior parte.

Como o poder econômico, alavanca que movia a sociedade da época, encontrava-se preponderantemente nas mãos dos burgueses, era mais conveniente ao senhor feudal fazer alianças com os burgueses, dando-lhes uma independência controlada. As cidades, por outro lado, passavam a ter outros atrativos além do comércio, como hospitais, ambientes de diversão, além da liberdade para servos que ali ficassem um ano e dia.

A propriedade urbana começou a ser comercializada e seu comprador detinha o "*usus*" e o "*dominium*" da coisa.

A decadência do feudalismo acentuou-se nos séculos XIV e XV, ocasionada pelos constantes embates travados entre nobreza e clero, de um lado, e os burgueses, de outro, cujo cerne se situava no uso e na posse da terra.

Neste período surge outra ordem de desavenças relacionada à destinação do solo. Os proprietários

¹⁴PIRENNE, Henri. As cidades na Idade Média. Tradução de Carlos Montenegro Miguel, 3. ed., Lisboa, Publicação Europa - América, 1973, p. 103.

originários usavam-no com o fim único de cultivo. Todavia, com reflexo da nova situação sócio-econômica que brotava na Europa, os burgueses, já possuidores de grande parte das terras, preferiam determinar seu uso à construção de moradias e edifícios destinados ao comércio.

Nasce então um panorama curioso, onde os interesses, aparentemente extremos, entrelaçam-se: era vantajoso para o clero e nobreza a expansão da burguesia, uma vez em que aumentava o rendimento das terras cedidas aos burgueses.

O resultado deste quadro desencadeou a crescente demarcação do solo voltada à construção: o que antes era terra produtiva, utilizada para a agricultura, passou a ser improdutiva, voltada à especulação imobiliária.

Os séculos XVI, XVII e XVIII, em especial, aparecem como a fase transitória do feudalismo para o capitalismo. Nessa época de indefinição, nasce o Estado absolutista como uma solução para atender aos interesses das duas classes dominantes: nobres e burgueses.

Num momento inicial, a burguesia e nobreza digladiavam-se com o clero. Este, detentor de pouco menos da metade das terras, enfraquecia o poder dos nobres. A burguesia, decadente, não dispunha dos meios satisfatórios para zelar pela segurança dos povoados. As cidades, mediante os chamados foros municipais eram independentes juridicamente, diluindo, ainda mais, o poder político dos nobres.

Os foros municipais, como noticia Pedro ESCRIBANO COLLADO (15), configuravam o direito urbano em sua essência,

¹⁵ ESCRIBANO COLLADO, Pedro., p.31, acentua, ainda, que internamente, a propriedade oriunda dos foros possuía limitações, especialmente do direito de vizinhança.

onde a propriedade se demonstrava livre, plena e única na sua estrutura externa, se comparada com a propriedade dividida e limitada do sistema senhorial.

A nobreza, percebendo a diminuição de seu poderio com o êxodo para as cidades provocada pelos camponeses e pela ascendência constante da burguesia, tem no seu apoio ao soberano o único meio de permanecer com algum poder de decisão. Surge, então, o Estado absoluto.

A característica das monarquias estabelecidas no absolutismo era a adoção de uma política centralizadora, cujo principal instrumento residia na tributação exacerbada das operações mercantis e no confisco dos bens da Igreja.

Com o tempo a nobreza foi retomando as propriedades e fazendo incidir sobre elas pesados encargos tributários.

Este estado de coisas perdurou até o século XVII, quando surge o Iluminismo.

Realçou-se o movimento iluminista pelo retorno às instituições romanas, num resultado de resistência à filosofia do Estado absolutista. A convulsão sócio-econômica imperante na Idade Média acabou por permitir o reaparecimento da concepção de propriedade individual, unitária e livre, revigorando seu fundamento jusnaturalista de direito sacro e inviolável, chefiada pelo movimento cultural iluminista.

Estas concepções firmaram-se com o advento da Revolução Francesa que teve tais alterações consagradas no campo legislativo, retomando a idéia de propriedade dos moldes romanos.

A emancipação do solo foi, como pondera GILISSEN, realizada em duas etapas. Em agosto de 1789, a Assembléia Constituinte aboliu o chamado "*feudalismo dominante*" (as

servidões, justiças, senhorias, banalidades, etc.), sem indenização alguma e proclamou resgatáveis - como decorrência do "feudalismo contratual" - os censos e os direitos casuais de transmissão. Porém, foi a Convenção de julho de 1873 que determinou definitivamente a extinção de todos os direitos antes recuperáveis⁽¹⁶⁾.

O sistema da propriedade medieval, em alguns países, perdurou até o século XIX. Na Inglaterra, o feudalismo teve o seu fim decretado somente em 1922 e 1925 ("*Real property law*", continuando o regime anglo-saxão dos bens imbuído do espírito medieval.

Por outro lado, nota-se que a transferência da propriedade do senhor para o vassalo já era fato consumado antes mesmo da Revolução Francesa, consistindo em errônea digressão histórica afirmar que a Revolução foi, em essência, um deslocamento da propriedade. A Revolução apenas livrou a terra dos encargos que sobre ela pesavam.

É inafastável a conclusão de que a reação ao feudalismo assume seu ápice no século XVIII, de modo a tomar força definitiva durante a Revolução Francesa, restaurando com profundas nuances o individualismo e fazendo ressurgir o "*dominium*" romano.

O acolhimento da nova concepção do direito de propriedade resultante do movimento revolucionário tem o valor de um atributo natural e imprescritível, inviolável e sagrado da personalidade humana.

¹⁶GILISSEN, John., p. 645.

Adotada uma concepção ampla de liberdade⁽¹⁷⁾, a propriedade foi atingida pelos reflexos dessas idéias, passando a ser exteriorizada como a vontade do homem não mais sujeito ao senhor feudal. A propriedade privada é desfrutada com liberdade, sem as amarras do sistema feudal.

Surge a noção de igualdade, concretizada pelo limite que cada indivíduo encontra no direito dos demais proprietários.

A volta às idéias romanas de propriedade se afirma de modo mais contundente.

O "Code Civil" de 1804, no art, 544, contempla: "*La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière plus absolut*". A respeito da estrutura demonstrada no "Code Napoleón", comenta SCIALOJA que a propriedade "*è un piccolo regno di cui il proprietario è il sovrano; una sovranità di diritto privato*"⁽¹⁸⁾.

Com clareza, transcreve Fernando ANDRADE DE OLIVEIRA⁽¹⁹⁾ as palavras de PORTALIS, trazidas por Bertrand de JOUVENEL, quando este apresentou o projeto de lei no qual estava contida a disciplina da propriedade, com a finalidade de compor o "Code Civil":

¹⁷Princípio 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: "*La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui; ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi*". ESCRIBANO COLLADO, Pedro, p. 53, nota nº 71.

¹⁸SCIALOJA. Diritto Romano. La proprietà. Lezione compilate dal Dottore Guido Storch, Università di Roma, Associazione Universitaria Romana, 1908/1909, p. 49.

¹⁹ANDRADE DE OLIVEIRA, Fernando., p. 31.

" Legisladores, a lei reconhece que a propriedade consiste no direito de gozar o que se possui, e de dispor dele da maneira mais absoluta, e que esse direito é sagrado, inclusive na pessoa do mais ínfimo particular. Oh, princípio fecundo em conseqüências úteis!

Esse princípio é algo assim como a alma universal de toda a legislação; recorda aos cidadãos o que entre si se devem, e ao Estado o que se deve aos cidadãos; faz moderados os impostos, estabelece o reino ditoso da justiça, impede ao poder público a concessão de graças que poderiam prejudicar a terceiros, projeta a luz sobre a virtude e sobre a beneficência, é regra e medida para o acordo prudente entre os interesses particulares e os interesses da comunidade, e reveste de majestade e grandeza os detalhes mais nímios da administração pública. Haveis visto ademais como o homem genial que rege os destinos da França estabeleceu sobre a propriedade os fundamentos inabaláveis da República".

As concepções acima transcritas demonstram o vigor e a plenitude do direito de propriedade como algo exclusivo, perpétuo e absoluto. As idéias irradiadas pela Revolução,

cujo cerne era o direito de propriedade, exprimiam a aspiração da cura para todos os males existentes naquele momento e que eram originários do feudalismo madieval.

Muito embora persistisse a definição no plano jurídico, ainda atendendo aos moldes do "*Code Civil*", a propriedade sofreu transformações de fundamental importância, especialmente nos séculos XIX e XX.

A noção na qual predominava o subjetivismo e o individualismo contrastava com os movimentos de conotação coletiva, ao lado do desenvolvimento tecnológico e industrial que permitiu o aparecimento de outros tipos de propriedade.

Ocorreu uma expansão do conceito de propriedade, sobretudo no sentido de que certos bens não podiam ser objeto de propriedade e passaram a sê-lo, como as patentes de invenção, obras artísticas e literárias, dando nascimento à propriedade artística, literária, industrial.

Nos dias atuais, a tendência é a reformulação das normas e conceitos que, na profunda e ampla reflexão de Angel SUSTAETA ELUSTIZA⁽²⁰⁾, o direito de propriedade individual se volta para um escopo mais humanista, enfatizando a sua sujeição aos interesses da comunidade, considerando a liberdade e dignidade de cada indivíduo aliada à solidariedade, e buscando a harmonia entre a propriedade individual e a coletiva.

²⁰SUSTAETA ELUSTIZA, Angel., p. 45.

2. Da propriedade em geral

A afirmação de que toda relação jurídica se manifesta num vínculo entre sujeitos e é decorrente do ordenamento jurídico - pela peculiaridade do tema em análise, que é a propriedade - , introduz-se um outro elemento que é a "coisa" ("res").

Afastada uma discussão mais profunda sobre a diferença entre direitos reais e pessoais⁽²¹⁾, surgiu teoria, denominada de realista⁽²²⁾, que caracterizava o direito real como o poder imediato da pessoa sobre a coisa, exercido "*erga omnes*". O direito de propriedade, sob a ótica tradicional, era concebido como uma relação jurídica entre pessoa e coisa, com manifestação de oponibilidade absoluta e poder direto sobre o objeto⁽²³⁾.

Contrastando com essa linha de pensamento, levantaram-se opiniões, como a de PLANIOL⁽²⁴⁾, para quem a noção de direito real, baseada na relação jurídica entre pessoa e "*res*", é falsa, visto que a "*res*" não pode ser sujeito de direito. Nega-se juridicidade à relação entre pessoa e coisa, sendo que "*le esigenze dei rapporti sociali, sussistendi solo e sempre tra uomini*"⁽²⁵⁾.

²¹DE VITTA, Anna., p. 58 e ss., faz brilhante análise sobre esta polêmica num estudo comparativo do direito francês.

²²GOMES, Orlando. Direitos reais. Rio de Janeiro, Forense, 1982, p. 2.

²³Defensor deste ponto de vista foi Pothier, In: DE VITTA, Anna, p. 66.

²⁴PLANIOL, Marcel e RIPPERT, Georges. *Traité pratique de droit civil français*. Tomo III, Les biens, Paris. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1952, p 41 e ss.

²⁵DE VITTA, Anna., p. 61.

Em apoio a esta posição, sustentam RIPERT e BOULANGER que *"un rapport d'ordre juridique ne peut pas exister entre une personne et une chose, parce que donner à l'homme un droit sur la chose équivaudrait à imposer à la chose une obligation envers l'homme, ce qui serait une absurdité. Par définition, tout droit est un rapport entre les personnes"*(26).

O conteúdo do direito real consistiria numa obrigação passiva universal, isto é, o sujeito passivo da relação não mais se situaria na coisa, mas num sujeito passivo universal. É um pólo da obrigação integrado por um número determinado ou indeterminado de sujeitos, cuja obrigação é desprovida de efeitos economicamente apreciáveis, assentada primordialmente sobre o dever de respeito e preservação ao direito de propriedade de certo indivíduo(27).

Esta é, contudo, uma construção de caráter estritamente privatista e parece demonstrar-se insuficiente diante da complexidade e profundidade que o assunto adquire, mormente nas questões de Direito Público e frente às exigências do interesse público, sobrepondo-se ao individual.

²⁶Apud DE VITTA, Anna., p. 61, nota 5. Acompanhando esta linha MICHAS, H.. *Le droit réel considéré comme une obligation passive universelle*. Paris, Thèse, 1900, p. 164 e ss., grifo do original.

²⁷DE VITTA, Anna. p. 67: *"Dal punto di vista giuridico l'elemento dell'obbligazione passiva universale non è idoneo a caratterizzare alcun diritto. Esattamente si deduce che tale obbligazione altro non è se non il dovere generale e comune imposto a tutti i membri della società di rispettare i diritti altrui"*.

Por outro lado, não há como se interpretar essas transformações ocorridas na propriedade privada, no que se refere ao Direito Público, senão num contexto histórico e ideológico.

Pedro ESCRIBANO COLLADO alerta que, mesmo no período pós-revolucionário francês, propriedade privada e Direito Público não se contrapunham. Os princípios que informaram a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, plasmaram todo o sistema jurídico. E resume que

"es posible, pues, constatar el peso específico que en el régimen jurídico de la propiedad privada ha tenido desde la revolución francesa el Derecho público, como catalizador de las corrientes socio-económicas dominantes en cada momento histórico en la sociedad. ... Durante um período dilatado de tiempo va a existir una plena correspondencia entre Derecho público y propiedad privada, no obstante los instrumentos jurídicos por medio de los cuales se pretendió corregir, unas veces, y delimitar, otras, el contenido del derecho"(28).

Com a eclosão da Primeira Grande Guerra este panorama inicia suas mudanças. Há uma acentuada e

²⁸ ESCRIBANO COLLADO, Pedro., p. 66.

irreversível intervenção do Estado na distribuição dos bens, buscando a satisfação de certas necessidades sociais em virtude dos efeitos funestos da guerra. Nasce, então, uma noção de Direito Público que perdura até nossos dias. A chamada "*função social da propriedade*" e a teoria do abuso de direito, cada uma atuando em sentidos diferentes, contribuíram para uma nova configuração do Direito Público, proporcionando à propriedade privada uma dimensão social que não se verifica na construção civilista⁽²⁹⁾.

A doutrina, especialmente a nacional, em sua maior parte concebe o regime jurídico da propriedade submetido ao Direito Civil⁽³⁰⁾. As normas de Direito Público são relegadas e as de nível constitucional, que regulam o instituto da propriedade, invocadas apenas com o intuito de dar proteção à visão privatística da propriedade, procurando revelar somente as exceções limitativas que mitigam a intangibilidade do instituto. Esta perspectiva é vislumbrada por uma forte concepção civilista que, segundo José Afonso da SILVA, "*não leva em conta as profundas transformações impostas às relações de propriedade privada, sujeitas, hoje, à estreita disciplina de direito público, que tem sua sede*

²⁹ESCRIBANO COLLADO, Pedro., p. 67.

³⁰FERNANDO ANDRADE DE OLIVEIRA, em tese para concurso de Professor Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, mostra a profunda ingerência do Estado na propriedade privada, que retirando a exclusividade das normas de direito civil, faz prevalecer as normas de direito administrativo. In: *Limitações administrativas à propriedade privada imobiliária*. Rio de Janeiro, Forense, 1982.

fundamental nas normas constitucionais"⁽³¹⁾.

A Constituição Brasileira em vigor⁽³²⁾ assegura o direito de propriedade, manifestando uma escolha fundamental do constituinte. Torna intocável a existência do instituto da propriedade privada, especialmente no sentido de que não é permitido ao legislador ordinário eliminá-lo⁽³³⁾. Permite, pois, afirmar que o direito civil não regula a propriedade, mas as "*relações civis a ela pertinentes*"⁽³⁴⁾. Fundamentada neste ponto de vista, a aplicação do direito civil circunscrever-se-ia às relações sociais oriundas do exercício das faculdades de usar, gozar e dispor de bens (art. 524), a plenitude da propriedade (art. 525), dentre outros dispositivos disciplinadores da propriedade no Código Civil Brasileiro.

A Constituição de 1988 inscreveu a propriedade privada e sua função social como princípios da ordem econômica. Pondera José Afonso da SILVA que, apesar da matéria também estar inserida nos direitos individuais, a propriedade privada, no Brasil, definitivamente, adquire contornos novos, com conceito e significados relativos, pois também consta como um dos princípios da ordem econômica que

³¹SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo, R.T., 1981, p. 91, seguindo a mesma opinião Guillermo Andres MUÑOZ. Derecho de propiedad, urbanismo y principio de legalidad. In: Revista de Direito Público, São Paulo, R.T., nº 90, p. 17.

³²A Constituição Federal de 1988 tem este princípio expresso no art. 5º, inciso XXII.

³³Neste sentido, no direito italiano, manifesta-se Stefano RODOTÀ, Apud IANNELLI, Antonio. La proprietà costituzionale. Camerino, Edizione Scientifiche Italiane, 1980, p. 142. Posição também firmada no direito alemão segundo Fritz BAUR. O desenvolvimento de proteção ao direito de propriedade na República Federal da Alemanha. In: Revista Forense, Rio de Janeiro, Forense, 1983, nº 281, p. 133-139.

³⁴SILVA, José Afonso da., p. 91.

tem como fim "assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social"⁽³⁵⁾.

Neste aspecto, Antonio IANNELLI analisando a propriedade tal como se apresenta na Constituição italiana vigente⁽³⁶⁾, e que igualmente elege a função social como princípio constitucional, anota que não há sentido em considerar o interesse público como algo divorciado da estrutura do direito de propriedade que o limita externamente. E conclui: "*Al contrario, la proprietà privata o pubblica che sia ha ragione d'essere solo se (e per quanto) riscontra interessi dell'intera comunità*"⁽³⁷⁾.

Demonstra-se firme a concepção geral de que a propriedade privada não mais se afirma, com exclusividade, sobre o individual. Sob todos os aspectos, a propriedade privada deve estar orientada de modo a proporcionar a mais idônea tutela do interesse público⁽³⁸⁾.

Numa posição conciliadora, Salvatore PUGLIATTI⁽³⁹⁾ elabora um mecanismo cujo objetivo é a harmonia entre esses extremos: ao lado do interesse privado se coloca o interesse público e então surge a necessidade de criar e aplicar um complexo de instrumentos que possam garantir, através do exercício do direito privado, a tutela do interesse público. E, para tanto, há exigências que devem ser satisfeitas, como abolir o confronto entre o público e o privado, de modo

³⁵SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, 5. ed., São Paulo, R.T., 1989, p. 679.

³⁶Art. 42: "La proprietà è pubblica o privata".

³⁷IANNELLI, Antonio., p. 148.

³⁸Neste sentido PUGLIATTI, Salvatore. Interesse pubblico e privato nel diritto di proprietà. In: La proprietà nel nuovo diritto. Milano, Giuffrè, 1964, p. 36 e ss.

³⁹PUGLIATTI, Salvatore., p. 36 e ss.

a que este não constitua óbice àquele. Cabe, pois, encontrar o equilíbrio entre o público e o privado e dosar o instrumental usado na execução dos fins, para que o sacrifício do particular seja equivalente ao benefício do coletivo. E, nas palavras de Manoel de OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO⁽⁴⁰⁾, cabe ao Estado "tutelar direitos ... Cabe, sim, respeitá-los. Há, portanto, interesses a conciliar. O interesse que é 'público' com o interesse que é 'privado'. Os direitos dos dois lados".

Em suma, os princípios norteadores da propriedade privada devem estar voltados para a possibilidade de cada indivíduo contribuir, com os meios possíveis, para a atuação do interesse público, na concretização do bem da coletividade.

3. Limitação à propriedade privada e função social

O direito de propriedade, desde as suas origens, manteve-se assentado no Direito Privado. Entretanto, num estágio mais moderno verifica-se a sua inserção, com certo vigor, também no Direito Público, sobretudo no Direito Constitucional.

Justifica Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO⁽⁴¹⁾ tal entendimento, ao comprovar que "dependendo do tratamento que

⁴⁰OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, Manoel de. Desapropriação. 2. ed., São Paulo, Editora Resenha Universitária, 1977, p. 27.

⁴¹BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. In: Revista de Direito Público, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1987, nº 84, p. 39.

for dispensado ao direito de propriedade um Estado será socialista ou capitalista, com todas as implicações daí decorrentes. Trata-se, portanto, de um direito modular à caracterização político-social do Estado, e, por isso, de todo o quadro jurídico da sociedade; logo um Direito Público, por excelência".

Na esteira evolucionista, Luiz Edson FACHIN⁽⁴²⁾ expõe o ponto decisivo para o surgimento da doutrina da função social da propriedade, tomando a lição de Eduardo Espíndola, na qual fica demonstrada que a doutrina da função social da propriedade teve seu marco originário já na Constituição de Weimar, de 1919, contendo o princípio de que a propriedade obriga, sendo acolhida pelas demais legislações da época.

É necessário, antes de mais nada, explicitar que o campo de projeção da função social é o do uso da propriedade, atingindo aspectos relacionados ao seu exercício. Nesta peculiaridade aduz Luiz Edson FACHIN que "*a doutrina da função social da propriedade corresponde a uma alteração conceitual do regime tradicional; não é, todavia, questão de essência, mas sim pertinente a uma parcela da propriedade que é a sua utilização*"⁽⁴³⁾.

Outro aspecto que deve ser analisado é o de ser a propriedade uma função social. A respeito, PUGLIATTI é exato, dizendo que: "*a completare l'analisi de la definizione legale della proprietà è necessario esaminare la*

⁴²FACHIN, Luiz Edson. A função social da posse e propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural), Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 17. (grifo do original).

⁴³FACHIN, Luiz Edson., p. 18.

più comune questione che oggi viene posta in relazione al concetto della proprietà: se essa, cioè, debba intendersi come funzione sociale, o se essa abbia una funzione sociale"(44).

A análise realizada pelo civilista italiano conduz à conclusão de que a propriedade tem uma função social. E complementa: *"Funzione e diritto soggettivo sono entità che divergono e non si possano conciliare"*.

Posição divergente de Luiz Edson FACHIN e Salvatore PUGLIATTI, já expostas, tem José Afonso da SILVA⁽⁴⁵⁾, que afirma ser a função social da propriedade não uma limitação, decorrente do seu exercício, mas originária da própria estrutura do direito da propriedade.

Depreende-se, portanto, dois modos de compreensão da função social da propriedade. Um concebe o instituto como alteração, limitação ao uso da propriedade e, conseqüentemente, ao seu exercício. O outro entende a função social da propriedade numa ótica voltada ao seu interior, incidindo sobre a estrutura da propriedade. Com precisão, José Afonso da SILVA embasa seu ponto de vista, acentuando que

"ela transforma a propriedade capitalista, sem socializá-la. Condiciona-a como um todo, não apenas seu exercício, possibilitando ao legislador entender com os modos de

⁴⁴PUGLIATTI, Salvatore. Definizione della proprietà nel Codice Civile. In: *La proprietà nel nuovo diritto*, ristampa, Milano, Giuffrè, 1964, p. 141, grifo no original.

⁴⁵SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 5. ed., São Paulo, R.T. 1989. p. 249.

aquisição em geral ou com certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disposição. Constitui, ..., o fundamento do regime jurídico da propriedade ..."(46).

A respeito dos poderes que integram o direito de propriedade, assinalam Pedro COLLADO e Stefano RODOTÀ que a função social tem o papel determinante de alterar a estrutura tradicional do direito de propriedade a partir da opção legislativa de incluir no ordenamento jurídico preceitos que direcionem o seu exercício, não apenas à satisfação de interesses privados mas, preponderantemente, das exigências da sociedade como um todo⁽⁴⁷⁾.

Observa-se, por trás de toda essa construção, uma preocupação em dosar ponderadamente o interesse da coletividade organizada e o dos sujeitos que a compõe, advindo de uma complexa relação entre o Estado e os cidadãos. É a análise das relações entre o fechado interesse privado no esquema clássico do direito de propriedade e o interesse público, que constitui a mola propulsora das normas que atacaram o invólucro protetor do interesse privado.

Surgem, então, dois extremos: direito público e direito privado e sobre eles imposta-se o equilíbrio social. Também no direito de propriedade o interesse público e o

⁴⁶SILVA, José Afonso da., p. 250.

⁴⁷ESCRIBANO COLLADO, Pedro. La propiedad privada urbana. Madrid, Montecorvo, 1979, p. 118. RODOTÀ, Stefano. Proprietà (diritto vigente). In: Novissimo Digesto Italiano, Torino, UTET, 1976, p. 129.

interesse privado podem, de vários modos, aproximarem-se e entrelaçarem-se. Existe uma razão de contato situada exatamente naquela relação fundamental: se o direito de propriedade - como direito subjetivo - é o reconhecimento e proteção de um interesse privado; ao interesse público são deixados os limites, os termos e os modos de reconhecimento e proteção, consubstanciados nas normas de Direito Público.

Em verdade, o direito de propriedade deve refletir uma harmonia entre o interesse público e o interesse privado, que não se excluem necessariamente e admitem essa solução de compromisso.

Especificamente no que diz respeito à função social da propriedade urbana, esta é tida como resultante da *"projeção da atividade humana, que está impregnada de valor cultural, no sentido de algo construído pela projeção do espírito do homem"* (48).

Na observação de Pedro ESCRIBANO COLLADO (49), a função social da propriedade urbana apoia-se num pressuposto de fundamental relevância que é o fato da atividade urbanística constituir uma função pública da Administração em virtude da qual tem ela o poder de determinar a ordenação urbanística das cidades, atingindo, direta ou indiretamente, os direitos patrimoniais privados e até a sua iniciativa.

A determinação do direito de propriedade no âmbito do direito urbanístico é o fruto dos planos de ordenação

⁴⁸SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo, R.T., 1981, p. 96.

⁴⁹ESCRIBANO COLLADO, Pedro., p.137.

urbana, sejam gerais - no caso dos planos diretores-, ou especiais - como os planos de zoneamento, de implantação de distrito industrial, de renovação urbana, de loteamento e de outros procedimentos e normas legais urbanísticas - que possibilitam a qualificação urbanística para cada parcela do terreno determinando-se, deste modo, o objeto do direito de propriedade.

Conclui, a respeito desta peculiaridade Pedro ESCRIBANO COLLADO que

" ... el derecho del propietario está sometido a un supuesto de hecho, la calificación urbanística de los terrenos, cuya fijación es competencia de la Administración, de naturaleza variable, de acuerdo con las necesidades de desarrollo urbanístico de las ciudades, cuya apreciación corresponde asimismo a la Administración" (50).

Pelas considerações efetuadas, fica esboçado o regime jurídico da propriedade urbana, fundamentalmente embasado no princípio da função social da propriedade.

Por fim, há que se considerar que o direito de propriedade, voltado para o urbanismo, saiu de uma noção e concepção neutras, para passar a ser influenciado por fatores de ordem social, acolhendo no seu âmago, *"interesses privativos de su titular e intereses públicos y sociales"* (51).

⁵⁰ ESCRIBANO COLLADO, Pedro., p. 138, grifo no original.

⁵¹ ESCRIBANO COLLADO, Pedro., p. 185.

4. As limitações de direito público

O instituto da propriedade tem sofrido mudanças extremas, aparecendo sua titularidade cada vez mais descentralizada, mais condicionada em seu conteúdo e disposição e mais intensamente limitada no exercício de suas faculdades para o proprietário.

O direito subjetivo de propriedade não mais se figura ilimitado. Como disse Leon DUGUIT, " a *propriedade não é mais o direito do proprietário; é a função social do detentor da riqueza*"⁽⁵²⁾. Ao ser extrapolado, quer por particulares, quer pelos entes públicos, entende Angel SUSTAETA ELUSTIZA⁽⁵³⁾ que deixa o direito de existir, pois fica desprovido de fundamento pela falta do elemento socializador, de que flui a função de limite daquele direito.

A idéia de dupla função, individual e social, do direito de propriedade, sob o aspecto privado, foi afirmado através dos tempos⁽⁵⁴⁾. O proprietário tem o dever de exercitar o seu direito, não apenas no próprio interesse, mas também no da coletividade a que pertence.

Assim, em qualquer definição que venha a ser dada ao direito de propriedade, sempre vem sublinhada a necessária conexão do conceito de propriedade com a noção de limites, postos pela lei e pela possibilidade jurídica dos

⁵²Apud LOPES MEIRELLES, Hely. Direito de construir. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1983, p. 9-10.

⁵³SUSTAETA ELUSTIZA, Angel. p. 271.

⁵⁴Conforme evolução demonstrada neste Capítulo, no item 1.

proprietários para desfrutar do bem. A tutela jurídica dada pelo ordenamento ao interesse do proprietário deve estar necessariamente voltada para o fim de assegurar a harmônica convivência social e o equilíbrio dos interesses contrastantes⁽⁵⁵⁾ que, com eficiência, retrata a concepção de limitação ao direito de propriedade:

"el dogma quimérico del absolutismo de los derechos subjetivos está abandonado por la doctrina actual, que contrapone al mismo la relatividad de los derechos; y este nuevo punto de vista había de imponerse con mayor evidencia cuando se trata de un derecho como el de propiedad, que puede ser ejercido prácticamente en forma egoísta y antisocial. No es la propiedad un derecho absoluto, en el sentido de derecho total e ilimitado sobre la cosa".

As limitações administrativas ao direito de propriedade têm por objeto o conteúdo do próprio direito, o que implica dizer que as suas próprias faculdades são atingidas. Abstratamente, tais faculdades permitem o uso da coisa sem limites, ainda que contrários aos razoáveis interesses dos outros indivíduos e da coletividade. Por tal razão a lei civil intervém, limitando estas faculdades, para

⁵⁵GASTÁN TOBEÑAS, apud SUSTAETA ELUSTIZA, Angel. p. 271.

propiciar a tutela dos interesses individuais. A lei administrativa, por seu turno, preocupando-se com o interesse social, toca a propriedade com uma série de outras limitações e restrições. Na maioria dos casos, a lei proíbe o proprietário de fazer uso de determinada faculdade⁽⁵⁶⁾.

A noção de limite surge do próprio conceito de direito subjetivo: "*tutto ciò che è giuridicamente garantido è anche giuridicamente limitato*"⁽⁵⁷⁾. Função própria da garantia jurídica é a tutela dos interesses de outros sujeitos, que também necessitam de reconhecimento e proteção.

Os limites ao direito de propriedade são ditados ora pelo direito privado ora pelo direito público. Os primeiros objetivam harmonizar o direito de qualquer proprietário com os direitos e interesses de outros proprietários⁽⁵⁸⁾. Os limites de direito público são estabelecidos para que o direito de propriedade não resulte incompatível com determinados interesses públicos, isto é, pela generalidade e amplitude dos interesses da coletividade representados pelo Estado e pelos demais entes administrativos.

Portanto, é forçoso concluir que a necessidade de impor limites à esfera da propriedade privada deriva da

⁵⁶ZANOBINI, Guido. Corso di diritto amministrativo. 2ª. ed Milano, Giuffrè, p.141 e ss.

⁵⁷ZANOBINI, Guido. p. 145. Também nesta linha de pensamento, SUSTAETA ELUSTIZA, Angel. p. 15.

⁵⁸Como o caso dos direitos de vizinhança, servidões prediais, dentre outras situações juridicamente tuteladas onde se confrontam apenas interesses particulares.

exigência de coordenar harmonicamente os interesses dos particulares e da própria coletividade⁽⁵⁹⁾.

Acompanhando a doutrina exposta por Renato ALESSI⁽⁶⁰⁾, este interesse público pode apresentar naturezas diversas. Tanto pode estar na necessidade de evitar um dano possível para a coletividade, oriundo do modo de uso de certos bens, objeto do direito de propriedade, como pode consistir na necessidade de assegurar à coletividade em geral uma determinada utilidade específica que o bem seja apto a ensejar.

E complementa entendendo que, na primeira hipótese apresentada, encontra-se uma zona limítrofe entre as limitações à propriedade e limitações à liberdade individual, dizendo respeito ao campo da polícia administrativa. Já a segunda hipótese coloca-se no plano da distinção das limitações à propriedade privada, com o intuito de assegurar à coletividade o gozo de certa e determinada utilidade, pertinente às servidões dominiais.

A doutrina⁽⁶¹⁾ debruça-se a formular classificação atinente às limitações. Porém, tendo em vista a especificidade do tema em abordagem, tende-se à fixação da doutrina nacional e com vistas à matéria urbanística. Neste aspecto surgem as claras idéias de José Afonso da SILVA, defensor da concepção de que "limitação é gênero do qual são

⁵⁹ Conforme ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo*. 4. ed., Milano, Giuffrè, 1978, p. 598.

⁶⁰ ALESSI, Renato. p. 598. (grifo do original)

⁶¹ ZANOBINI, Guido. p. 142 e ss., ALESSI, Renato. p. 333 e ss., dentre outros.

espécies as restrições, as servidões e a desapropriação" (62).

Há dissensões na doutrina sobre ser uma ou outra - limitação ou restrição (63) - ou ambas indenizáveis. Para Diogo de FIGUEIREDO MOREIRA NETO (64), a limitação administrativa é intervenção abstrata e geral, gratuita, permanente e indelegável. Há, ainda, os que, como Themístocles BRANDÃO CAVALCANTI (65), tratam indistintamente de limitações ou restrições e não se detêm especificamente ao aspecto indenizatório. Opinião esposada por Fernando ANDRADE DE OLIVEIRA (66) é conciliadora, pois admite a indenização sempre que a limitação culminar com o "esvaziamento do conteúdo do direito de propriedade", uma vez que, em princípio, as limitações não têm esta finalidade. Esta posição é adotada pela doutrina nacional e estrangeira.

Entende-se que a adoção do critério do esvaziamento do conteúdo do direito de propriedade como distintivo entre

⁶²SILVA, José Afonso da., p. 522 e ss., sendo acompanhado por SUSTAETA ELUSTIZA, Angel., p. 279. Discorda desta opinião HELY LOPES MEIRELLES. Direito administrativo brasileiro. 14. ed., São Paulo, R.T., 1988, p. 531-533.

⁶³Neste aspecto a doutrina espanhola procura distinguir "limite" e "limitação". "Limite" define o direito de propriedade sob o aspecto de sua existência; é elemento natural à propriedade, existe sem lei específica. "Limitação" tem caráter excepcional, no sentido de não ser atributo natural da propriedade e necessita que a lei determine; o ordenamento jurídico tem a tarefa de instituí-la.

⁶⁴FIGUEIREDO MOREIRA NETO, Diogo. Curso de direito administrativo, 2. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1974, p. 278 a 285.

⁶⁵BRANDÃO CAVALCANTI, Themístocles. Tratado de direito administrativo. Vol. III, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1945, p. 5-176, 517-531.

⁶⁶ANDRADE DE OLIVEIRA, Fernando., p. 233.

limitação e restrição e, portanto, hábil a determinar a indenização, é aquele que penetra e toma, mais acentuadamente, o direito de propriedade como fonte potencial de riqueza, consubstanciada no seu aproveitamento econômico.

Ao lado disso, compõe, com precisão, o equilíbrio entre o interesse privado do proprietário e o interesse da coletividade, pois aquele será ressarcido pela retirada do conteúdo do direito de propriedade que, de algum modo, atenderá ao interesse coletivo. Considera-se, pois, a posição mais adequada. Ademais, é acompanhada pela doutrina nacional e estrangeira e pela jurisprudência firmada em nossos Tribunais⁽⁶⁷⁾.

À parte as discordâncias sobre terminologia e classificações, há, efetivamente, um instrumental à disposição do Estado para a obtenção de seus fins, que

⁶⁷BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. A mera limitação administrativa visando a disciplinar o uso do solo para proteção de mananciais, cursos e reservatórios de água, imposta em função de interesse público geral e abstrato, que não afeta a plenitude da faculdade de uso e gozo do bem pelo proprietário, não reclama qualquer tipo de indenização - Ap. 84.394-1. Egon Curt Reichert versus Fazenda do Estado de São Paulo. Relator: Des. Jorge Tannus. Acórdão de 02.06.88, Revista dos Tribunais, vol. 633, p. 55-60, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Limitação administrativa. Prédio considerado unidade de interesse de preservação por decreto do Prefeito Municipal de Curitiba. Limitação genérica gratuita e unilateral do exercício do direito dos proprietário, em prol da memória da cidade, que tem base no parágrafo único do art. 180 da Constituição Federal. Recusa de autorização para demolição que não importa afronta do direito de propriedade. Recurso não provido - R.E. nº 114468-8. Edgar Linhares Filho e sua mulher versus Prefeitura Municipal de Curitiba. Relator: Min. Carlos Madeira. Acórdão de 24.06.88. Revista dos Tribunais, vol. 632, p. 242-245.

intervem na propriedade privada, ora atingindo algumas faculdades inerentes ao seu exercício, ora esvaziando o próprio conteúdo do direito de propriedade.

O tema proposto não enseja o exame específico e aprofundado de cada uma das formas de intervenção do Estado na propriedade privada que culmina com as limitações administrativas. Servem apenas à observação de que o parcelamento e a edificação compulsórios constituem limitações de natureza urbanística, situando-se no campo das limitações de Direito Público.

5. As limitações urbanísticas

Analisadas as limitações de Direito Público - sua configuração e incidência no direito de propriedade - cabe, na sequência, o exame das limitações urbanísticas.

Tais limitações constituem instrumentos de atuação urbanística. São espécies das limitações administrativas⁽⁶⁸⁾ que se caracterizam por possibilitar a realização da atividade do Poder Público direcionada ao urbanismo.

Esta espécie de limitação é o meio pelo qual a Administração Pública atinge a finalidade de interesse público colimada pelo urbanismo. Incidem sobre a propriedade privada urbana, delimitando uma ou mais de suas faculdades.

As limitações urbanísticas têm origem normativa⁽⁶⁹⁾.

⁶⁸SILVA, José Afonso da., p. 521. MUKAI, Toshio. Direito e legislação urbanística no Brasil, (História - Teoria - Prática). São Paulo, Saraiva, 1988, p. 71.

⁶⁹MUKAI, Toshio., p. 70; SANDULLI, Aldo Maria. Profili costituzionali della proprietà privata. In: Studi in memoria de Enrico Guicciarddi, Padova, CEDAN, 1975, p. 36 e 55.

Os planos urbanísticos não criam limitação à propriedade, mas apenas a lei pode assim caracterizá-las. GONZÁLEZ PÉREZ atenta para o fato de que *"toda intervención administrativa que suponga un ataque a la libertad, y en su caso a la propiedad, ha de estar autorizada en una norma con jerarquía de Ley"*(70).

Esta afirmativa deflui do princípio da legalidade que, na Constituição brasileira está consubstanciado no art. 5º, inciso II, sob o Título dos *"Direitos e Garantias Fundamentais"*. Como decorrência deste ditame, a Administração Pública, no desempenho de suas funções, fica subordinada à lei. O Poder Público, portanto, ao agir com vistas à função urbanística encontra, na lei, um limite insuperável(71). Esta é a característica essencial do princípio da legalidade, e a atividade urbanística dele não se pode afastar.

José Afonso da SILVA(72) classifica as limitações urbanísticas como *"restrições urbanísticas"*, *"servidão urbanística"* e *"desapropriação urbanística"*.

As restrições urbanísticas, visando o bem tutelado, dividem-se em restrições de proteção à salubridade urbana, restrições de proteção à funcionalidade urbana, restrições

⁷⁰SUSTAETA ELUSTIZA, Angel., p. 299, contida no ordenamento jurídico espanhol L.R.J.E., 26 - VII - 1957.

⁷¹Lei considerada em sentido formal. No caso específico da atividade urbanística as exigências contidas no Plano Diretor dos Municípios devem ser atendidas. Algumas Leis Orgânicas Municipais contemplam a Lei do Plano Diretor que deve a seguir o processo legislativo normal, exigindo "quorum" qualificado para sua aprovação e é de iniciativa do Prefeito. Neste sentido MUKAI, Tochio., p. 105.

⁷²SILVA, José Afonso da., p. 521 e ss

de proteção à segurança e restrições de proteção estética, paisagística e de monumentos. Já as voltadas à faculdade dominial atingida são classificadas em restrições à faculdade de fruição do domínio, restrição à faculdade de modificação da coisa e restrição à faculdade de alienação da coisa.

Em suma, as restrições urbanísticas, nesta linha de raciocínio, são limitações ao caráter absoluto da propriedade e que podem atingir as faculdades de fruição, de modificação e de alienação que integram o instituto em apreço.

Ao se adotar esse entendimento elaborado por José Afonso da SILVA e em virtude da peculiaridade do tema objeto deste trabalho - a edificação e o parcelamento compulsórios -, restringir-se-á a análise apenas à classificação das restrições, sobretudo pelas faculdades dominiais atingidas⁽⁷³⁾ com a adoção destes institutos.

A faculdade de fruição, como o poder que tem o proprietário de obter todos os benefícios que o bem possa proporcionar, desdobra-se no uso e na ocupação do bem.

Portanto, as restrições atinentes ao uso impõem as mais variadas formas de utilização. O proprietário não tem a livre escolha de poder dar certo destino à propriedade imóvel, pois está adstrito ao uso predeterminado pelas leis

⁷³Exclui-se, desde logo, as restrições à faculdade de alienação do imóvel, por dois motivos. Em primeiro lugar, não têm grande aplicação no Brasil, conforme salienta José Afonso da SILVA, p. 525. Em segundo lugar, o tema "parcelamento e edificação compulsórios" não enseja a análise desta restrição, uma vez que é a ele estranho.

urbanísticas.

Quanto às restrições de ocupação, sempre consideradas sob a ótica urbanística, referem-se à implantação de edificações no terreno, como a proibição de edificar sobre toda a extensão do lote e do dever de respeitar a taxa de ocupação. Diferem-se, essencialmente, do direito de construir.

As restrições voltadas à modificação da propriedade interferem na atividade do parcelamento do solo para fins urbanos. Vale dizer, há diretrizes a serem obedecidas quanto ao loteamento, ao arruamento, ao desmembramento e desdobro de lotes⁽⁷⁴⁾, contidas no Plano Diretor Municipal.

As "servidões urbanísticas", outra espécie de limitação urbanística, ainda seguindo a linha de José Afonso da SILVA, atingem o caráter exclusivo do direito de propriedade. Consistem no ônus real de uso do imóvel do particular pela Administração, objetivando a realização e manutenção de obras e serviços públicos⁽⁷⁵⁾.

Exposta esta noção genérica, entende-se desnecessária abordagem prolongada, uma vez que a servidão urbanística em nada se aproxima do objeto deste trabalho.

A desapropriação urbanística caracteriza-se por ser um meio de realização da política do solo urbano. É mais um instrumento de execução do plano urbanístico.

O plano urbanístico orienta os vários objetivos a

⁷⁴ Estes aspectos serão vistos, mais detalhadamente, no Capítulo III, item 1.1., p. 73 e ss; e item 1.1.2., p. 79 e ss.

⁷⁵ LOPES MEIRELLES, Hely. Direito de construir. 4. ed., São Paulo, R.T., 1983.

serem atingidos em relação à ordenação do solo, isto é, implica em adaptar a propriedade à realidade social urbana, baseando-se sempre no princípio de sua função social.

Assim, justifica-se a adoção do instituto da desapropriação quando os proprietários, nem sempre concordes em atender às conformações às quais estão sujeitos seus imóveis pelo plano, relutam em cumpri-lo. Busca, antes de mais nada, a utilização dos bens de acordo com o plano urbanístico, pois como bem acentua Manoel de OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, *"a idéia fundamental, e que caracteriza juridicamente o instituto da desapropriação, sempre afirma que o interesse 'público' deve prevalecer sobre o interesse 'privado'."*(76).

E é neste sentido, o de impor a execução do plano diretor, que a Constituição em vigor, no art. 182, parágrafo 4º, incisos I e III, contemplou, em primeiro lugar, o parcelamento ou a edificação compulsórios e, em seguida, a desapropriação. Aqueles, se não executados, pela relutância dos particulares em obedecer ao plano diretor municipal, seguir-se-á a desapropriação.

Indispensável enunciar, a título de ilustração, que o instituto da desapropriação urbanística difere profundamente das noções de desapropriação clássica, ao ponto de, na doutrina estrangeira⁽⁷⁷⁾, cogitar-se de uma teoria geral das desapropriações urbanísticas.

⁷⁶OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, Manoel., p. 27.

⁷⁷GONZÁLEZ PEREZ, Jesu. La expropiación forzosa por razón de urbanismo. Madrid, Publicaciones Abella el Consultor de los Ayuntamientos, 1965, p 9 e ss.

Quanto às limitações, na doutrina nacional, Hely LOPES MEIRELLES⁽⁷⁸⁾ tem posição diferente daquela aqui exposta. Distingue as restrições das limitações. Restrições são ditadas pelo Direito Civil; limitações pelo Direito Público. Denomina de limitação urbanística o que José Afonso da SILVA chama de restrição urbanística. No mais, as posições convergem, pois ambos adotam a classificação em função do bem tutelado.

Para Hely LOPES MEIRELLES, as limitações exteriorizam-se em imposições de uso da propriedade, classificando-se em positivas (fazer), negativas (não fazer) ou permissivas (deixar de fazer). No primeiro caso, o administrado fica obrigado a realizar o que o Poder Público lhe impõe; no segundo, deve abster-se do que lhe é proibido; no terceiro, deve permitir que a Administração utilize ou realize certas determinações contidas no plano urbanístico.

A classificação de José Afonso da SILVA parece a mais próxima a ser aplicada às novas disposições constitucionais sobre o parcelamento e a edificação compulsórios.

Tal como se encontram configurados na Constituição em vigor, os institutos encaixam-se perfeitamente dentre as restrições concebidas pelo publicista citado.

O parcelamento afigura-se melhor dentro da restrição relativa à modificação da propriedade. Quer significar que

⁷⁸LOPES MEIRELLES, Hely., p 29 e ss e 87 e ss.

se o plano urbanístico contém disposição impondo que certa área deve ser parcelada, o proprietário não pode alterar ou transformar a finalidade deste imóvel.

Constitui-se o parcelamento, inegavelmente, numa restrição, submetido, pois, que fica o proprietário aos escopos determinados pelo plano urbanístico. A possibilidade de modificação, que normalmente teria o dono do imóvel, fica tolhida. Ao parcelá-lo, o particular deverá atender às diretrizes de loteamento, arruamento e demais elementos componentes do plano.

A edificação, por sua vez, situa-se dentro das restrições de ocupação da propriedade, conforme foi salientado. O proprietário fica induzido a edificar, em seu imóvel, de acordo com os índices urbanísticos e condições estabelecidas pelo plano.

Ao se tratar dos institutos da edificação e do parcelamento compulsórios, comprova-se o acentuado caráter restritivo destas medidas. O proprietário é compelido a parcelar seu imóvel se isto ainda não ocorreu, ou a edificar se nada sobre ele foi construído.

Na doutrina espanhola, Angel SUSTAETA ELUSTIZA⁽⁷⁹⁾, em sua tese de doutorado intitulada "*Propiedad y urbanismo*", classifica as limitações em dois grandes grupos: limitações subjetivas, subdivididas em positivas e negativas, e limitações objetivas, tratando-as em razão do objeto, do conteúdo, da duração, do destino do solo e assim por diante.

As limitações subjetivas⁽⁸⁰⁾ relacionam-se com o

⁷⁹SUSTAETA ELUSTIZA, Angel., p. 299 e ss.

⁸⁰Limitações subjetivas positivas, p. 299 - 315; limitações subjetivas negativas, p. 316 - 336.

atuar positivo ou negativo, de dever ou de abstenção - do proprietário. As objetivas⁽⁸¹⁾ têm como elemento de referência o solo, considerados os poderes e faculdades dele decorrentes.

A edificação compulsória encontra correspondência na construção doutrinária espanhola. Trata-se de uma limitação subjetiva positiva. Ao proprietário - elemento caracterizador subjetivo - é atribuída a obrigação de edificar, impondo-lhe, em caso de descumprimento, a desapropriação.

O parcelamento também enfrenta semelhanças com o sistema espanhol. O instituto, enquadra-se nas limitações subjetivas negativas: "*tolerar parcelaciones*". Constitui-se num instrumento que atende à adaptação do plano à realidade do imóvel, dividindo-o em lotes. Porém, com o qualificativo "*compulsório*", o parcelamento adquire a configuração de limitação subjetiva. O proprietário tem o dever de parcelar. O comportamento resume-se num fazer, numa atuação do proprietário.

A edificação e o parcelamento compulsórios, merecedores de tratamento detalhado no Capítulo III, constituem limitações urbanísticas, enquadrando-se nas restrições urbanísticas. Por outro lado, cabe salientar que os institutos - antes do ato de desapropriação pelo não cumprimento do plano urbanístico - não esvaziam o conteúdo do direito de propriedade de modo que não ensejam qualquer

⁸¹Limitações objetivas, p. 337 - 412.

indenização. Logo, trazem em si, o caráter da gratuidade e não se lhes aplica as lições doutrinárias que defendem as restrições como sendo sempre indenizáveis.

CAPÍTULO II: NOÇÕES DE DIREITO URBANÍSTICO

1. Objeto do direito urbanístico: atividade urbanística, urbanismo e direito urbanístico

Aponta-se na doutrina⁽¹⁾ a relação existente entre atividade urbanística, urbanismo e direito urbanístico e, sobretudo, aquele como objeto deste.

Sem dúvidas, urbanismo e direito urbanístico são realidades indissociáveis, que se sobrepõem, na medida em que não é razoável qualquer abordagem de direito urbanístico sem aludir às noções de urbanismo e, principalmente, à sua operacionalidade mediante a atividade urbanística⁽²⁾.

As palavras de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA e Luciano PAREJO ALFONSO demonstram a causa do entrelaçamento entre o urbanismo e direito urbanístico, como instituições inseparáveis, para quem

¹CARCELLER FERNANDEZ, Antonio. Instituciones de derecho urbanístico. Madrid, Montecorvo, 1979, p. 33; WOLFF, Joseff. El planteamiento urbanístico del territorio y las normas que garantizan su efectividad conforme a la ley federal de ordenación urbanística y los municipios. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1973, p. 12; SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico. São Paulo, R.T., 1981, p. 15 a 23, dentre outros.

²José Afonso da SILVA, define "atividade urbanística" como a "ação destinada a realizar os fins do urbanismo, ação destinada a aplicar os princípios do urbanismo", Direito Urbanístico, São Paulo, R.T., 1981, p. 15.

"el urbanismo es un fenómeno colectivo que, por una parte impone ciertos métodos públicos de actuación por parte de las organizaciones políticas y, por otra, incide sobre las situaciones jurídicas delos ciudadanos, en medida, por cierto, extraordinariamente relevante. Por una y otra de estas dos razones estructurales el urbanismo se expresa necesariamente en una ordenación jurídica, a la que podemos distinguir con el nombre convencional de Derecho urbanístico"⁽³⁾.

Etimologicamente, a palavra "urbanismo" deriva do termo latino "urbs", que significa "cidade" e, por extensão, relaciona-se também às pessoas que nela habitam.

Ao longo da história, as cidades e povoados foram se formando e crescendo sem que se ativessem a qualquer tipo de planejamento urbano mais efetivo. A cidade não era vista na sua totalidade, de modo a exigir uma ordenação e um planejamento, levando em conta os vários fatores que constituem a vida dos habitantes: espaços destinados ao lazer, ao comércio, à indústria, prestação de serviços públicos, infra-estrutura, dentre outros. A iniciativa estatal era minguada e reduzia-se à regulamentação de

³GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e PAREJO ALFONSO. Luciano. Lecciones de derecho urbanístico. Madrid, Civitas, 1981, p. 65.

salubridade, altura dos edifícios e traçado das vias públicas. O desenvolvimento das cidades deu-se, então, pela multiplicação de certos projetos particulares de edificação, que buscavam à satisfação das necessidades específicas de cada um dos particulares.

Neste ponto exsurge a imprescindibilidade do urbanismo que, tomado sob uma visão mais moderna, segundo Joseff WOLFF,

"Hoy, por conseguinte, cuando se habla de 'urbanismo' se quiere dar a entender no tanto una actuación que consista en la construcción de nueva planta de ciudades e pueblos, o de sectores enteros de los ya existentes, sino más bien de la acción encaminada a encauzar su evolución y las alteraciones que experimentan como consecuencia de las nuevas edificaciones y demás construcciones e instalaciones que surgen día a día"
(4).

Considerando-se a evolução e organização sociais intensas e aceleradas, o urbanismo deixou de ser simples instrumento ordenador das cidades para configurar um meio de adequação das pessoas que nela vivem, voltado para a planificação estrutural demográfica, social e econômica em

⁴WOLFF, Joseff., p. 14.

uma dada parcela do solo. Cabe observar a referência de autores, como Hely LOPES MEIRELLES e Joseff WOLFF, que incluem no âmbito de atuação do urbanismo todos os espaços habitáveis, ou seja, tanto na cidade quanto no campo⁽⁵⁾.

Antonio CARCELLER FERNANDEZ traz definição de urbanismo, ressaltando sua abrangência e importância, considerando-o "*el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana*"⁽⁶⁾.

Precedeu a esta nova concepção de urbanismo a denominada posição tradicional⁽⁷⁾ que consistia, basicamente, na arte de ordenar a cidade ou, ainda, como planificação urbana local. Surge corrente mais avançada tendente a distinguir "*urbanismo*" e "*ordenação do território*"⁽⁸⁾.

A doutrina francesa, capitaneada por Marcel WALINE⁽⁹⁾, entende que se o urbanismo não é uma técnica de

⁵ LOPES MEIRELLES, Hely. Direito municipal brasileiro. 3. ed., São Paulo, R.T., 1977, p. 591 e WOLFF, Joseff. p. 13.

⁶ CARCELLER FERNANDEZ, Antonio, p. 33.

⁷ Posição adotada por JACQUIGNON, Louis. Droit de l'urbanisme. Paris, Éditions Eyrolles, 1975, p. 2: "l'urbanisme se définit comme l'art de concevoir l'aménagement des villes sur des données démographiques, économiques, esthétiques et culturelles, en vue de bien-être humain e de la protection de l'environnement".

⁸ Definição de ordenação do solo, dada por José Afonso da SILVA, 'caracteriza-se como um conjunto de medidas destinadas a realizar o conteúdo do plano urbanístico', p. 224.

⁹ Posição trazida por Antonio CARCELLER FERNANDEZ, p. 36, com uma abordagem do direito comparado francês, italiano e espanhol.

execução da ordenação do solo, deve levar em conta, ao menos, como dado fundamental, certos fatos que são conseqüências da ordenação. Consiste numa compreensão mais restrita de urbanismo, tratando-o como instrumento operacional para a ordenação do território.

Já a doutrina italiana, comungada por Federico SPANTIGATI⁽¹⁰⁾, embora partindo de uma noção de urbanismo limitada, evolui e acaba por equipará-lo a uma ciência: a ciência do território.

Neste aspecto, José Afonso da SILVA parece concordar ao anotar que *"como técnica e ciência interdisciplinar que é, o urbanismo correlaciona-se com a cidade industrial, como instrumento de correção dos desequilíbrios urbanos, nascidos da urbanização e agravados com a chamada explosão urbana dos nossos dias"*⁽¹¹⁾. Esta opinião é compartilhada por Angel NUÑEZ RUIZ e José Luis LASO MARTINEZ⁽¹²⁾, dentre outros.

Na doutrina espanhola, parece ser melhor aceita a idéia ampla de urbanismo, cogitada por alguns⁽¹³⁾, como *"macrourbanismo"*, diferenciando-o das técnicas de *"ordenação do solo"*, que possuem um caráter predominante político, e técnicas de *"ordenação da cidade"*, voltadas para aspectos jurídicos, como o zoneamento, que desempenha papel relevante na atividade urbanística.

¹⁰ SPANTIGATI, Federico. Manuale di diritto urbanístico. Milano, Giuffrè, 1969, p. 47.

¹¹ SILVA, José Afonso da., p. 11.

¹² SUSTAETA ELISTIZA, Angel. Propiedad y urbanismo. Madrid, Montecorvo, 1978, p. 24; NUÑEZ RUIZ, Miguel Angel. Derecho urbanístico español, Madrid, Montecorvo, 1967, p. 19 e 20; LASO MARTINEZ, Jose Luis. Derecho urbanístico. Tomo I, Madrid, Montecorvo, 1981., p. 21.

¹³ Como é o caso de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, trazido por Antonio CARCELLER FERNANDEZ, p. 35.

Há, pois, uma multiplicidade de posicionamentos a respeito da concepção de urbanismo. Não há como desconsiderar que cada corrente encontra-se afinada às transformações históricas, sociais, políticas, econômicas e jurídicas de cada país. Uns, com concepções mais restritas; outros, mais amplas, porém, há um ponto convergente que é a função do urbanismo: planejar a cidade, globalmente considerada, com vistas à melhoria de qualidade de vida dos indivíduos que a habitam. Neste aspecto, com clareza, Angel SUSTAETA ELUSTIZA observa

"... lo sociológico le sirve de base, atemperado por una debida planificación de estructuras que integre lo socio-económico del vivir humano en orden al bienestar del individuo y por ende la colectividad. Bienestar social que, a su vez, lleva en sí la exigencia de una cada vez mayor limitación de la libertad individual, precio que es necesario satisfacer en mayor o menor grado para que dicha convivencia sea eficaz y duradera" (14).

Em última análise, o urbanismo é uma realidade, um

¹⁴SUSTAETA ELUSTIZA, Angel., p. 29.

fato⁽¹⁵⁾, retratado pelas constantes exigências dos assentamentos urbanos, pela progressiva necessidade de ordenação e aproveitamento do solo. Ao lado desta realidade social invencível, o urbanismo é, igualmente, um desafio, na medida em que dele partem novas expectativas de utilização do solo, de melhoria de vida dos aglomerados humanos, de racionalização do espaço e do uso do meio ambiente.

O urbanismo - concebido como técnica de criação e desenvolvimento das cidades - possui características intimamente relacionadas com a vida da sociedade amplamente considerada, a que o Estado não pode permanecer indiferente.

Há, potencialmente, interesses que se contrapõem: o interesse do particular e o da coletividade. É, pois o direito de propriedade, situado entre o público e o privado, gerando tensões e profundas desumanidades.

Neste confronto inevitável, dá-se a recepção deste fato ⁽¹⁶⁾ pelo Direito. Ou seja, o Estado, mediante o processo legislativo, passa a intervir incisivamente na ordenação do crescimento social e, conseqüentemente, participa do processo urbano: desde o incentivo para a edificação à ordenação do solo.

¹⁵É possível enumerar várias obras sobre o assunto e todas partem do urbanismo como um fato, como Eduardo GARCIA DE ENTERRÍA e Luciano PAREJO ALFONSO, p. 37 e ss; José MARTÍN BLANCO. El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo. Madrid, Montecorvo, 1964, p.24; Miguel Angel NÚÑEZ RUIZ. Derecho urbanístico español. Madrid, Montecorvo, 1967, p. 30 e ss; Federico SPANTIGATI. Manual de derecho urbanístico. Madrid, Montecorvo, 1973, p. 31; JOSÉ LUIS LASO MARTINEZ. Derecho urbanístico. Tomo I, Montecorvo, 1981, p. 26.

¹⁶Fato concebido como "fato urbano", como circunstância reveladora de uma realidade social.

Este processo se realiza mediante dupla função do direito urbanístico. Em primeiro lugar, regulamenta juridicamente os fenômenos urbanísticos; em segundo, submete a atividade urbanística do Poder Público ao Direito. Com papel fundamental, transforma profundamente certas instituições, como é o caso do direito de propriedade. Fornece instrumentos ao Poder Público para a realização da ordenação do solo e das cidades, buscando a realização do interesse público, limitando a liberdade individual, porém sem eliminar o interesse privado.

A doutrina, baseada na verificação dos fenômenos que compõem o urbanismo, busca definições para este ramo do Direito⁽¹⁷⁾.

¹⁷Mister se faz breve menção a respeito da localização do direito urbanístico, uma vez que não constitui objetivo do presente trabalho o aprofundamento da discussão sobre a sua autonomia, seja científica, seja didática.

Grande parte da doutrina insere o direito urbanístico no âmbito do Direito Público, embora haja quem, como José MARTÍN BLANCO (apud CARCELLER FERNANDEZ, Antonio, p. 31), sustente que se trata de "direito especial", pois nele integram-se normas de direito privado e de direito administrativo, oferecendo certa peculiaridade que o separa deles; tem-no como não suficientemente elaborado. Para Eduardo GARCIA DE ENTERRÍA e Luciano PAREJO ALFONSO, p. 65 e 66, o direito urbanístico pertence à chamada "parte especial" do direito administrativo. Antonio CARCELLER FERNANDEZ, p. 332, entende que o direito urbanístico é, basicamente, direito administrativo, sendo acompanhado por Louis JACQUIGNON, p. 5 e 6, que admite, pelas implicações na economia do país, pertencer também ao "direito público econômico". No Brasil, José Afonso DA SILVA, p. 29, observa que o direito urbanístico "forma-se de um conjunto de normas que ainda pertencem a várias instituições jurídicas, parecendo mais adequado considerá-lo, em seu estágio atual, como uma 'disciplina de síntese' ou 'ramo interdisciplinar' do Direito que, aos poucos, vai configurando suas próprias instituições". E complementa que as normas sintetizadas pelo direito urbanístico são de direito público. TOSHIO MUKAI trata-o como um ramo do direito administrativo. In Direito e legislação urbanística no Brasil. São Paulo, Saraiva, 1988, p. 11.

Assim, Louis JACQUIGNON define o direito urbanístico *"comme l'ensemble de règles à travers lesquelles la collectivité, au nom de l'utilité publique, et les titulaires de droits de propriété, au nom de la défense des intérêts privés, doivent coordonner leurs position et action respectives en vie de l'aménagement de la cité"*(18).

Apresenta-se interessante este conceito de direito urbanístico por levar em conta, de um lado, noções gerais como segurança, salubridade, finalidades sociais genéricas, que devem ser tutelados pelo Poder Público; de outro, a posição de interesses privados que não podem ser relegados.

Numa visão diferente, estribada sobretudo no ordenamento jurídico espanhol, Antonio CARCELLER FERNANDEZ define o direito urbanístico como *"el conjunto de normas jurídicas que estructuran una rama de la administración pública, y, por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, definen el contenido de la propiedad según su calificación urbanística y disciplinan la actividad administrativa encaminhada a la urbanización y la edificación"*(19).

Trata-se de um conceito baseado no amplo conteúdo da legislação e que se atém a dois pontos fundamentais: a atuação da Administração Pública e o regime do solo.

Há, em todos os conceitos transcritos, embora enfocados de modos variados, pontos de interseção: a presença da Administração Pública que, atendendo ao princípio da legalidade, intervém na propriedade privada

¹⁸JACQUIGNON, Louis., p. 13.

¹⁹CARCELLER FERNANDEZ, Antonio., p. 31.

dando-lhe uma destinação voltada ao interesse público, apegando-se ao conjunto de normas urbanísticas editadas, especialmente, através do plano urbanístico.

2. Princípios Informadores do Direito Urbanístico

Etimologicamente, o vocábulo "*princípio*" contém a idéia de começo, origem, base.

Na filosofia, foi introduzido por Anaximandro e usada por Platão com o sentido de fundamento do raciocínio. Aristóteles tomou-o na sua obra "*Metafísica*", como a premissa maior de uma demonstração.

Em qualquer ramo da Ciência, o "*princípio*" é o sustentáculo, o ponto de partida. Há, como pressuposto, uma posição de distinção que permite mais facilmente a percepção e a apresentação de algo.

É, para alguns, como Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO, "*mandamento nuclear de um sistema, ... , disposição fundamental que se irradia, sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e intelecção delas ...*"⁽²⁰⁾.

O estudo do Direito positivo é instrumental, não apenas para facilitar análise dos casos concretos e resolução dos conflitos deles oriundos, mas, acima de tudo, para aprofundar o entendimento das questões gerais e ainda determinar o enfoque a ser dado a toda disciplina. Para

²⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Ato administrativo e direito dos administrados. São Paulo, R.T., 1986, p. 87.

alcançar esta visão geral da disciplina é imprescindível apegar-se aos ditames genéricos e, a partir destes, encontrar a razão de ser das normas que o compõem.

Segundo Karl LARENZ, "os princípios jurídicos não são senão pautas gerais de valoração ou preferências valorativas em relação à idéia do Direito, que todavia não chegaram a condensar-se em regras jurídicas imediatamente aplicáveis, mas que permitem apresentar 'fundamentos justificativos' delas "(21).

No campo do direito urbanístico, as coisas se sucedem de modo semelhante: há diretrizes, eleitas como tais, e, a partir delas, extraem-se os fundamentos das normas que compõem esse ramo jurídico.

Propícia a observação de José Afonso da SILVA⁽²²⁾ de que o direito urbanístico, por constituir-se numa disciplina ainda em formação, não tem os seus princípios precisamente delineados. Recorre ao direito comparado, em especial à Lei do Solo espanhola de 1956, onde estão o que denomina de "normas-síntese", cujo conteúdo orienta o direito urbanístico em geral. Apoiado em lição ministrada por Antonio CARCELLER FERNANDEZ, enumera os vários princípios.

O primeiro consiste no fato de que o "urbanismo é uma função pública".

No instante inicial da organização do urbanismo surgiu polémica sobre ser ele uma função pública ou um conjunto de faculdades privadas.

²¹LARENZ, Karl. Metodologia da ciência do direito. Tradução de José Lamergo, revisão de Ana de Freitas, 5. ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, p. 269.

²²SILVA, José Afonso da., p. 29 e ss. (grifo do original).

No primeiro estágio dessa evolução, a atuação do Poder Público era escassa⁽²³⁾, com limitadas determinações públicas, e existia certa predominância da propriedade privada, cujas limitações eram tímidas, resumindo-se a definir como e onde construir.

Este sistema foi sendo relegado e as decisões fundamentais sobre o urbanismo afastaram-se decisivamente do direito subjetivo de propriedade, sendo transferido ao Poder Público: separou-se a titularidade dominial do solo. Os elementos materiais componentes do urbanismo como ruas, parques, infra-estrutura mínima, por exemplo, são excluídos do âmbito de aplicação do Código espanhol⁽²⁴⁾, que define este assunto como questão de liberdade de gozo do proprietário, sem implicações quanto a limites em geral, servidões ou direitos de vizinhança.

Essa nova configuração, dada pela Lei do Solo de 1956, determina que o urbanismo se constitua numa função pública em virtude dos chamados direitos de desenvolvimento e aproveitamento urbanos⁽²⁵⁾.

Justifica-se esta mudança uma vez que toda configuração concreta do urbanismo contemporâneo e toda a atual situação complexa das cidades não são fatos privados - direcionados aos interesses dos proprietários do solo - , mas coletivos , pertinentes à sociedade.

²³Conforme já salientado no item I, deste capítulo às páginas 46 - 48.

²⁴Arts. 348 e 350: "el propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras que le convengan, salvo las servidumbres y los reglamentos de policía.

²⁵GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e PAREJO ALFONSO, Luciano., p. 114.

A afirmativa de que as diretrizes do urbanismo, e este como tal, são essencialmente função pública, não está a determinar a exclusão de participações individualizadas.

Os estudiosos do direito urbanístico, em sua maioria, apregoam e sustentam o direito de participação dos administrados nas decisões em matéria urbanística, principalmente na formação do plano urbanístico. A legislação, em especial, evolui nesta direção.

Seguindo esta linha de opinião, Jose Luis LASO MARTINEZ observa que *"ahora no se trata de proteger una esfera individual, sino de colaborar con otros sujetos, con la propia Administración, en primer lugar, a establecer las ventajas concretas de tipo colectivo que han de derivar de una actividad administrativa"*(26).

Gradualmente, cresce a participação dos particulares em colaboração com a Administração Pública no desempenho de suas funções, numa nítida manifestação de interferência das pessoas privadas no setor público, que Francisco LLISSET BORREL classifica *"como justa contrapartida del creciente intervencionismo administrativo"*(27). Observa este administrativista que o fato de certos particulares possuírem capacidade(28) para realizar determinadas tarefas de cunho urbanístico não significa que se transformem em vicários do Poder Público, podendo permanecer, tão-somente, simples administrados. Há mera transferência, por parte dos

²⁶LASO MARTINEZ, Jose Luis., p. 287.

²⁷LLISSET BORREL, Francisco. La actividad urbanística de los particulares. Madrid, Montecorvo, 1975, p. 91.

²⁸Este autor, com base em ENTRENA CUESTA, procura distinguir capacidade e competência, para quem, capacidade indica a possibilidade jurídica de realizar o ato.

órgãos administrativos encarregados da atividade urbanística, do exercício destas tarefas⁽²⁹⁾.

Esta é uma possibilidade que foi aberta com o advento da Lei do Solo espanhola, de 1975, permitindo aos particulares uma ampla colaboração na execução dos misteres urbanísticos, pois na legislação espanhola anterior a participação popular restringia-se à contratação de serviços pelo Poder Público no âmbito privado.

Na França observa-se o empenho da coletividade quando do estabelecimento do plano urbanístico, sendo que as coletividades locais são notificadas para deliberar sobre o plano. Assim, procedem a uma enquête pública, comunitária, quando da declaração de utilidade pública de áreas destinadas a certas operações no plano urbanístico. Participam o Estado e também os órgãos que representam os interesses gerais⁽³⁰⁾.

Na Polônia, do mesmo modo, os planos são criados por Comissões compostas por Conselhos de representantes da Administração, instituições sociais e profissionais⁽³¹⁾.

Já na Itália⁽³²⁾, as instituições interessadas, públicas ou privadas, podem colaborar na fase de formação e, ainda, na impugnação posterior do plano, ressaltando que são considerados relevantes apenas os interesses representados

²⁹LLISET BORREL, Francisco., p. 96.

³⁰JACQUIGNON, Louis., p. 30 e 31; BASSOLS COMA, Martín. La gestión pública urbanística en el derecho comparado: experiencias europeas. In: Revista de derecho urbanístico, ano 105, nº XXI, 1987, p. 895; CRISTINI, René. Droit de l'urbanisme. Paris, Economica, 1985, p. 121-123.

³¹Segundo LASO MARTINEZ, José Luis., p. 289.

³²LASO MARTINEZ, José Luis., p. 290. Também SPANTIGATI, Frederico., p. 46-47.

por entidades coletivas, não os individuais.

A possibilidade de participação dos particulares são amplas e dependem de cada sistema, sempre obedecendo a critérios predeterminados pelo ordenamento jurídico. Isto, todavia, não descaracteriza o urbanismo como uma função pública.

O segundo princípio enunciado por Antonio CARCELLER FERNANDEZ⁽³³⁾ é o da *"conformação da propriedade privada"*, formulada nas normas urbanísticas, ou seja, as faculdades atinentes ao direito de propriedade são exercidas de acordo com os limites e deveres contemplados pela *"Ley del Suelo"*, ou derivando desta, constantes dos planos de ordenação.

É o que José Luis LASO MARTINEZ denomina de *"princípio de planificação territorial vinculante"*⁽³⁴⁾.

O plano, desde o advento da Lei de 1956, surge como o elemento central de todo o urbanismo, *"como raíz del conjunto de situaciones que surgen a partir de la utilización y aprovechamiento del suelo y ello bajo la idea de totalidad; es decir, el Plan no regula aspectos aislados de aprovechamiento del suelo, sino que en él tiene lugar la definición total del territorio desde una perspectiva urbanística"*⁽³⁵⁾.

No âmbito urbanístico, a planificação é considerada com caráter vinculante e, acima de tudo, possui configuração política. Adapta-se no modelo de ordenação do solo que se efetiva através de seus órgãos administrativos, com

³³CARCELLER FERNANDEZ, Antonio., p. 52.

³⁴No caso específico do direito espanhol, não se estendendo aos demais enfoques jurídicos alienígenas.

³⁵LASO MARTINEZ, Jose Luis., p. 222.

comunicação pública e sugestões dos particulares. Com isso tem a legitimidade necessária a que se torne vinculante.

Esta vinculação do planejamento está diretamente relacionada ao escopo que o plano tenha, a sua efetiva realização, a sua executoriedade imperativa⁽³⁶⁾. Vale dizer, são inoperantes os planos que não têm um pressuposto subjacente de realização.

Este caráter vinculante projeta uma profunda mudança de conceito de domínio do solo e, igualmente sobre o direito de propriedade, que está sujeito não apenas aos limites oriundos das relações da coletividade, mas ainda às limitações advindas do plano.

Sobre este aspecto, o pensamento de Pedro ESCRIBANO COLLADO volta-se à essência do plano de urbanismo que submete a propriedade privada às normas urbanísticas e, a partir delas, é que o proprietário tem definidas as possibilidades de exercício do seu direito sobre o solo⁽³⁷⁾.

O aspecto fundamental é que o plano adquire o escopo de determinar o aproveitamento econômico do solo, decisão que foge da alçada do titular do direito de propriedade, gerando profunda transformação no exercício desse direito.

O terceiro princípio enumerado por Antonio CARCELLER FERNANDEZ⁽³⁸⁾ é o da "*função social da propriedade*", que deve ser atendida pelo plano urbanístico. Concorda o autor que este é o ponto mais delicado de ser enfrentado pela

³⁶SUSTAETA ELUSTIZA, Angel., p. 223.

³⁷ESCRIBANO COLLADO, Pedro., p. 165.

³⁸CARCELLER FERNANDEZ, Antonio., p. 53.

ordenação urbanística⁽³⁹⁾.

A função social é a concretização do princípio da solidariedade da propriedade privada⁽⁴⁰⁾.

A função social da propriedade é reconhecida pela jurisprudência espanhola⁽⁴¹⁾, onde a política de ordenação urbana está nela fundada e deve prevalecer sobre os interesses dos administrados, considerados individualmente.

O princípio da "afetação das 'plus valias'"⁽⁴²⁾ relativa ao custo da urbanificação também revela-se da revolucionária "Ley del Suelo", de 1956.

Basicamente este princípio irradia a noção de que os proprietários dos terrenos devem arcar com as despesas de urbanificação. Significa que, em razão do incremento de valor atribuído ao solo ordenado, surge a obrigação de contribuição, por parte dos proprietários, cujo destino é a criação de equipamento para a área ordenada, a redistribuição dos benefícios aos setores de menor aproveitamento e, também, à formação dos chamados "Patrimonios Públicos del Suelo"⁽⁴³⁾.

Este princípio guarda relação com um novo conceito de propriedade na medida em que os proprietários, indiretamente, colaboram com o desenvolvimento de outras áreas urbanizadas, distintas daquelas a que os contribuintes

³⁹A função social da propriedade foi objeto de tratamento específico e mais aprofundado neste trabalho, na parte introdutória, ítem 3, Capítulo I, p. 25 - 37.

⁴⁰ESCRIBANO COLLADO, Pedro., p. 115.

⁴¹Sentença de 2 de maio de 1973, trazida por CARCELLER FERNANDEZ., p. 53.

⁴²CARCELLER FERNANDEZ, Antonio., p. 53. É o que José Luis LASO MARTINEZ, p. 243, classifica de "princípio de la absorción de las plus valias o de la contribución a la creación del próprio equipamento".

⁴³LASO MARTINEZ, Jose Luis., p. 243.

fazem parte.

Por fim, a "*justa distribuição dos benefícios e ônus oriundos da atuação urbanística*"⁽⁴⁴⁾, é o quinto princípio imanente da "*Ley del Suelo*".

Tal princípio tem por objetivo amenizar as diferenças com que os proprietários são atingidos pelas consequências da ordenação.

O solo, segundo versa José Luis LASO MARTINEZ⁽⁴⁵⁾, não possui, intrinsecamente, valor algum, a não ser que o plano lhe atribua determinado aproveitamento. Disto resulta, invariavelmente, um tratamento desigual, diferenciado, das várias propriedades afetadas pela estrutura do plano.

Exatamente para dar aplicação correta a este princípio foi que a "*Ley del Suelo*", de 1956, na Espanha, no artigo 97, número 2, criou o instituto do reparcelamento, que "*tiene por objeto distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación urbanística*"⁽⁴⁶⁾.

Para melhor compreender o reparcelamento é necessário que se considere o fato de que, na perspectiva de elaboração do plano, são irrelevantes as desigualdades com que os proprietários receberão os benefícios ou ônus. Trata-se de, sob o ângulo do interesse coletivo, ordenar a ocupação do solo. No entanto, a execução do plano não pode prescindir de uma prévia e justa distribuição daqueles

⁴⁴CARCELLER FERNANDEZ, Antonio., p. 54. Ainda denominado por Jose Luis LASO MARTINEZ de "principio de la solidariedad de beneficios y cargas en la ejecución de los Planos de Ordenación" está contido no art. 3º, 2 "b", da "*Ley del Suelo*", p. 251.

⁴⁵LASO MARTINEZ, Jose Luis., p. 251.

⁴⁶LASO MARTINEZ, Jose Luis., p. 252. O reparcelamento será analisado no Capítulo III.

benefícios e encargos que se impõem por um "superior principio de justicia distributiva"⁽⁴⁷⁾.

Ao lado destes princípios, outros são enumerados por José Luis LASO MARTINEZ, como "El principio de participación de los entes territoriales superiores en el control de los actos de aprobación del planeamiento y de reconocimiento de las competencias de las Corporaciones Locales en su ejecución; principio de la configuración de los límites del dominio; principio de la aplicación jerárquica del planeamiento"⁽⁴⁸⁾. Entende-se, porém, não caber análise mais acurada dos referidos princípios, bem como outros mencionados por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA e Luciano PAREJO ALFONSO⁽⁴⁹⁾, por encontrarem-se intimamente relacionados com a organização político-administrativa dos órgãos competentes em matéria urbanística de acordo com ordenamento jurídico espanhol - mormente a "Ley del Suelo", de 1956. Tais enunciados não poderiam ser erigidos à categoria de princípios gerais ou "normas-síntese" do direito urbanístico e aproveitados à orientação deste ramo do Direito a outros países, onde a organização política é diversa.

3. O planeamento absolutamente urbanístico com instituto fundamental do direito urbanístico

As relações da vida são reconhecidas pelo Direito

⁴⁷LASO MARTINEZ, Jose Luis., p. 252.

⁴⁸LASO MARTINEZ, Jose Luis., p. 229 - 243; 246 - 251 e 267 - 286, respectivamente.

⁴⁹GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e PAREJO ALFONSO, Luciano., p. 116 a 141.

que as tipifica. Os vínculos existentes nas relações entre as pessoas (o matrimônio, a compra e venda, a propriedade imobiliária, por exemplo), ao serem organizados como uma ordem juridicamente vinculante, compõem os "*institutos jurídicos*"⁽⁵⁰⁾.

Portanto, os "*institutos*" de direito urbanístico, que delineiam a sua estrutura, dizem respeito às relações e situações jurídicas oriundas da ordenação dos espaços habitáveis.

Como instituto fundamental do direito urbanístico, do qual emanam e interdependem os demais institutos componentes desse ramo jurídico, surge o "*planejamento urbanístico*"⁽⁵¹⁾.

O planejamento constitui ponto de partida de todo trabalho que se pretende produzir, é a previsão dos objetivos a serem realizados.

No sentido urbanístico, o planejamento, materializado no plano, é a decisão da Administração sobre a ordenação do solo.

Num momento inicial, o processo do planejamento ficava subordinado à possibilidade, ou não, de ser usado pelo administrador. Evoluída a concepção de planejamento, esta tomou contornos jurídicos e transformou-se num mecanismo através do qual o administrador deverá executar as atividades que visam a consecução de certos objetivos.

⁵⁰LARENZ, Karl., p. 12 e ss.

⁵¹Considerando sua relevância, Angel SUSTAETA ELUSTIZA elege o planejamento urbanístico a "princípio base do urbanismo"., p. 216 e ss.

O planejamento urbanístico adquire sentido jurídico quando se consubstancia nos "planos urbanísticos". O planejamento é o processo; o plano, o seu instrumento.

O planejamento urbanístico, como acentua José Afonso da SILVA, não diz respeito à intervenção no domínio econômico propriamente, "*mas no domínio mais restrito do direito de propriedade*", e é onde a ordem constitucional autoriza a ingerência mais acentuada do Estado, mediante a atividade urbanística⁽⁵²⁾.

Daí derivam notáveis restrições a conceitos, como liberdade e propriedade. O plano aparece como instrumento de ação do Poder Público predominantemente intervencionista⁽⁵³⁾.

O plano, instrumento do planejamento, carrega em si uma inafastável eficácia, a sua executoriedade imperativa⁽⁵⁴⁾, tanto que parte da doutrina coloca este aspecto como um princípio do próprio direito urbanístico⁽⁵⁵⁾.

A doutrina, sobretudo a espanhola, defende ferrenhamente a vinculação e a obrigatoriedade do plano, cuja legislação fornece um instrumental eficaz para a sua

⁵²SILVA, José Afonso da., p. 116.

⁵³SUSTAETA ELUSTIZA, Angel., p. 215.

⁵⁴Com a imperatividade e vinculação do plano concorda José Afonso da SILVA, que diz, "*todos são imperativos nos limites de sua normatividade e todos são vinculantes em certo sentido, à vista de seus destinatários mais imediatos*"., p. 116.

⁵⁵De acordo com a análise realizada no ítem 2, deste Capítulo.

execução⁽⁵⁶⁾.

Como meio de ordenar as aglomerações urbanas e o próprio território como um todo, o plano é ato do Poder Público que estabelece a previsão sobre a implantação de centros de produção, áreas de uso residencial, regula a ordenação e o uso do solo, no que respeita à utilização pública e à privada. Define, em última análise, o conteúdo do direito de propriedade e impõe-lhe profundas limitações⁽⁵⁷⁾.

A natureza jurídica dos planos tem sido motivo de preocupação dos estudiosos no campo urbanístico.

Várias são as teorias elaboradas, sem existir unanimidade de opinião sobre o tema.

Para alguns, o plano é um ato administrativo singular. Observa Antonio CARCELLER FERNANDEZ ⁽⁵⁸⁾ que esta posição é contraditória em virtude da generalidade dos destinatários do plano, vez que a coletividade é atingida pelas suas determinações.

Outros, como José Luis GONZÁLEZ - BERENQUER URRUTIA⁽⁵⁹⁾, entendem que é um ato administrativo de destinatário geral, pois poucos atos da Administração têm tanto alcance como os planos urbanísticos.

⁵⁶ Servem de instrumento para a execução do plano o "sistema de cooperação" (arts 131 a 133, do Texto Refundido da Ley del Suelo); "sistema de compensação" (art 126, 1 e 2, Texto Refundido da Ley del Suelo) e "sistema de expropriação" (art.119, Texto Refundido da Ley del Suelo), conforme Angel SUSTAETA ELUSTIZA, p. 245 - 249.

⁵⁷ De acordo com WOLFF, Joseff., p. 28.

⁵⁸ CARCELLER FERNANDEZ, Antonio., p. 100.

⁵⁹ GONZÁLEZ - BERENQUER URRUTIA, José Luis. Teoria y practica del planeamiento urbanístico. 2. ed., Madrid, Escuela Nacional de Administracion Pública, 1975, p. 34 - 42.

GARCÍA DE ENTERRÍA⁽⁶⁰⁾ conclui que o plano é um misto de ato e norma. O aspecto normativo se apóia nos ditames gerais da "*Ley del Suelo*" que remetem ao plano.

Na doutrina nacional, José Afonso da SILVA⁽⁶¹⁾, ao dedicar-se à análise da natureza do plano urbanístico, conclui que devem ser considerados os vários tipos de planos, uns mais normativos, outros mais pragmáticos, outros, ainda mais concretos ou mais executivos. O protótipo do plano urbanístico, que no direito comparado assume as mais variadas denominações⁽⁶²⁾, equivale ao nosso plano diretor municipal.

No Brasil, o plano urbanístico, que deve ser aprovado por lei uma vez que esta não é simples ato de aprovação de proposições técnicas e administrativas mas têm natureza legislativa"⁽⁶³⁾.

Expostas as noções gerais sobre o planejamento urbanístico e seu instrumento, que é o plano, conveniente é a abordagem de alguns institutos de direito urbanístico, que compõem o planejamento.

Os primeiros a merecer citação são os que se referem à ordenação do uso e da ocupação do solo, como o zoneamento, o solo criado, o instituto do "*non aedificandi*", os assentamentos urbanos.

A ordenação do uso e da ocupação do solo consiste no elemento essencial do planejamento urbanístico. Implica numa

⁶⁰CARCELLER FERNANDEZ, Antonio., p. 100.

⁶¹SILVA, José Afonso da., p. 120 - 122.

⁶²É o "*piano regolatore generale*" na Itália, "*plan general d'aménagement*" na França.

⁶³SILVA, José Afonso da., p. 121.

série de medidas adotadas com a consecução de determinados objetivos, buscando obter uma racional e conveniente distribuição de densidade populacional e das edificações nos aglomerados urbanos⁽⁶⁴⁾.

Os institutos que co-implicam neste procedimento, já mencionados, não constituirão objeto desta exposição, tendo em vista a especificidade do tema, que é o parcelamento e a edificação compulsórios.

A análise circunscrever-se-á apenas, dentre os institutos relativos à urbanificação, ao parcelamento, por constituir parte do objeto deste trabalho.

Urbanificação, noção indispensável ao enfoque proposto, é o *"meio de aplicar os princípios do urbanismo a fim de propiciar o desenvolvimento urbano equilibrado por meio do beneficiamento do solo bruto ou do rebeneficiamento do solo já urbanificado, carente de renovação"*⁽⁶⁵⁾.

Destina-se a urbanificação - como processo deliberado, ao contrário do que ocorre com a urbanização que é espontânea - ao ajuste dos aglomerados urbanos e de todas as conseqüências da urbanização.

Importante elemento do planejamento urbanístico, a urbanificação atende aos reclames de organização, de aperfeiçoamento e, acima de tudo, de correção das distorções ocasionadas pelos fenômenos da urbanização. Efetiva-se, pois, mediante o parcelamento. Num momento seguinte, através

⁶⁴SILVA, José Afonso da., p. 289.

⁶⁵SILVA, José Afonso da., p. 289, diferencia-se da "urbanização", pois enquanto esta é o fenômeno espontâneo de crescimento das aglomerações urbanas, a urbanificação é uma das formas de ordenação do solo urbano.

da urbanificação primária e secundária ocorre o melhoramento com a renovação urbana⁽⁶⁶⁾, a construção de obras de infraestrutura em geral, a prestação de serviços públicos⁽⁶⁷⁾ e o aprimoramento da qualidade de vida dos habitantes⁽⁶⁸⁾.

O parcelamento, na urbanificação de uma gleba, ocorre através de sua divisão ou redivisão em parcelas, objetivando a execução das atividades urbanísticas.

Sujeita-se o parcelamento do solo às normas urbanísticas previstas na legislação municipal, e, principalmente, às orientações do Plano Diretor Municipal.

O Plano Diretor Municipal é o instrumento básico de ação dos municípios. E, já previsto nas Leis Orgânicas, tem por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando a organização da cidade.⁽⁶⁹⁾.

Neste sentido é a letra da Constituição Federal em vigor, que dispõe, no art. 182, 1º: "*O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*".

O parcelamento compulsório, instituto novo introduzido pela Constituição atual, deve ser aprovado por lei e constar do plano diretor municipal. Este instituto será objeto de análise mais detalhada no Capítulo III, que

⁶⁶Estudo mais detalhado sobre as áreas de urbanificação (renovação), SILVA, José Afonso da., p. 413.

⁶⁷Como obras de arruamento, tratamento de água, implantação de esgotos, distribuição de energia elétrica, etc..

⁶⁸Isto mediante a construção de escolas, centros culturais, espaços destinados ao lazer, ao esporte, construção de igrejas, áreas verdes, etc..

⁶⁹SILVA, José Afonso da., p. 173.

tratará do parcelamento e da edificação compulsórios, tema central desta exposição.

CAPÍTULO III: DO PARCELAMENTO E EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIOS

1. Noções introdutórias

1.1 Do parcelamento

1.1.1. Definição de parcelamento

O conceito de parcelamento, um dos componentes centrais deste estudo, padece de imprecisão e constitui alvo de divergências doutrinárias e inovações legislativas.

No campo doutrinário, PONTES DE MIRANDA afirmava que *"parcelamento (ou loteamento) é a transformação do terreno em dois ou mais de dois"*⁽¹⁾. Usava o jurista *"parcelamento"* e *"loteamento"* como expressões sinônimas.

Por outro lado, José Afonso da SILVA entende o parcelamento como *"o processo de urbanização de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares do urbanismo. Importa na mudança das dimensões e confrontações dos imóveis para fins de urbanização"* (2).

A opinião deste publicista denota um conceito mais amplo de parcelamento, constituindo o loteamento uma espécie

¹PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Tratado de direito predial. 2. ed., Rio de Janeiro, José Konfino, 1953, vol. III, p. 30.

²SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo, R.T., 1981, p.377 - 378.

de parcelamento⁽³⁾. Esta também é a posição adotada pela Lei nº 6766, de 19 de dezembro de 1979, que regulamenta o parcelamento do solo urbano no Brasil⁽⁴⁾.

A doutrina espanhola, cujo embasamento para o estudo das várias instituições de direito urbanístico encontra-se na "*Ley del Suelo*", de 1956, apoiava-se no conceito de que parcelamento é "*la división de terrenos en dos o más lotes cuando uno o varios de ellos hubieran de dar frente a alguna vía pública o privada, existente o en proyecto, o estuviere situado a distancia inferior a cien metros del borde de la misma*"⁽⁵⁾.

Observa Antonio CARCELLER FERNANDEZ⁽⁶⁾ que estudiosos como GONZÁLEZ PÉREZ e QUINTANA REDONDO entendiam que não era um conceito correto e cuja amplidão determinou a pouca aplicação do instituto do parcelamento.

Com a "*Ley 19/1975*"⁽⁷⁾, houve uma modificação do conceito de parcelamento, sendo definido como "*la división simultánea o sucesiva de terrenos en lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población, en la forma en que éste se defina reglamentariamente*".

³SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico, São Paulo, R.T., 1981, p. 378.

⁴Art. 2º: "O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes".

⁵"Ley del Suelo" de 1965, art. 77-1, CARCELLER FERNANDEZ, Antonio. Instituciones de derecho urbanístico. Madrid, Montecorvo, 1979, p. 224.

⁶CARCELLER FERNANDEZ, Antonio., p. 224.

⁷"Ley 19/1-75", art. 94-1, CARCELLER FERNANDEZ, Antonio. p. 224. Essa lei de 1975 foi o resultado da ampla reforma pela qual passou a "*Ley del Suelo*" de 1965.

No direito francês, Louis JACQUIGNON dá o conceito de parcelamento, fundamentando-o na letra do Decreto 58 - 1.466, de 1958, que define como

"l'opération - et par extension le résultat de cette opération qui a pour objet la division volontaire en lots d'une ou plusieurs propriétés foncières par ventes ou locations simultanées ou successives en vue de la création d'habitations, de jardins ou d'établissements industriels au commerciaux".

Numa visão mais ampla, também Jean-Paul GILLI e Jacques de LANVERSIN definem o "lotissement" como *"división volontaire ou non d'une propriété en vue de l'implantation de bâtiments qui a pour objet, ou qui a pour effet sur une période de moins de dix ans, de porter à plus de deux (quatre en cas de partage successoral) le nombre de terrains issus de ladite propriété (R 315-1-CU)"*⁽⁹⁾.

Informam, ainda que é a forma mais antiga de operação urbanística surgida após a Primeira Grande Guerra, resultante da necessidade de ordenação imposta pelo desenvolvimento exacerbado e descontrolado das cidades.

⁸JACQUIGNON, Louis. Droit de l'urbanisme. 5. ed. Paris, Éditions Eyrolles, 1975, p. 158 - 159. No direito francês o termo correspondente a "parcelamento" é "lotissement".

⁹GILLI, Jean-Paul e LANVERSIN, Jacques de. Lexique - Droit de l'urbanisme. Paris, Presses Universitaires de France, 1978, p. 14; disposição constante do "Code de l'Urbanisme"- (CU).

Saliente-se nestes conceitos presentes no direito comparado a presença de um objetivo do parcelamento, muitas vezes subjacente, que é o aproveitamento, a melhor destinação que pode e deve ser dada ao solo urbano, com vistas às necessidades sociais.

O parcelamento, no direito italiano, é contemplado no chamado "*piano regolatore generale*"⁽¹⁰⁾.

O instituto que mereceu tratamento jurídico no ordenamento italiano pela primeira vez, na Lei de 17 de agosto de 1942, nº 1.150, demonstrou-se eficaz, pois previa apenas o parcelamento como parte integrante do plano setorizado e ainda como um instrumento de atuação do plano, sem lhe dar a importância e a abrangência necessárias para atender às exigências urbanísticas da época. O resultado foi a ausência de intervenção das Comunes em matéria urbanística. A falta de controle e programação no crescimento das cidades, deixada a cargo dos particulares, levou à especulação imobiliária e a um traçado desorganizado, sem metas para o desenvolvimento dos centros urbanos.

Somente em 1967, com a Lei nº 765, introduziram-se algumas inovações ao regime de parcelamento, sintetizadas

¹⁰O direito urbanístico italiano tem como componentes o "*piano regolatore generale*" - inicialmente concebido como um programa de realização de obras públicas (Lei nº 1.150, de 1942) e adquiriu conotações estritamente urbanísticas, atribuindo-lhe a função de sistematizar o aproveitamento do solo num sentido mais amplo, através da Lei nº 1187, 1968 e, ainda, o "*piano regolatore particolareggiato*" - destinado ao tratamento da matéria edilícia conforme SPANTIGATI, Federico. *Manuale de diritto urbanistico*. Milano, Giuffrè, 1969, p. 50-51; e SALVIA, Filippo e TERESI, Francesco. *Lineamenti di diritto urbanistico*. 2. ed., Padova, CEDAM, 1976, p. 46.

por Filippo SALVIA e Francesco TERESI⁽¹¹⁾ como a subordinação do parcelamento ao plano urbanístico geral, a regulamentação mais detalhada do procedimento de parcelamento, a definição do conteúdo da matéria edílicia e a normatização dos parcelamentos antes da vigência da mencionada lei.

Com base nesta evolução e nas peculiaridades do tratamento do sistema italiano, o parcelamento é visto com mais amplitude. Italo di LORENZO⁽¹²⁾, ao transcrever trecho da circular do Ministério dos Serviços Públicos, confirma esta noção:

"Constituisce lottizzazione non il mero frazionamento dei terreni, ma qualsiasi utilizzazione del suolo che, indipendentemente dal frazionamento fondiario e dal numero dei proprietari, preveda la realizzazione contemporanea o successiva de una pluralità di edifici a scopo residenziale delle opere di urbanizzazione occorrenti per le necessità primarie e secondarie dell'insediamento".

Embora a generalidade do conceito, como nas demais definições citadas, reúne elementos comuns como a utilização do solo voltada à urbanização.

¹¹SALVIA, Filippo e TERESI, Francesco., p. 105-108.

¹²LORENZO, Italo di. Diritto urbanístico. Torino, UTET, 1973, P. 339.

Consiste, em última análise, num dos instrumentos para a necessária adaptação dos planos à realidade do solo, de onde deriva a divisão destes lotes. Nas palavras de Angel SUSTAETA ELUSTIZA "la 'parcelación urbanística', que tiende a organizar el espacio en la totalidad de una unidad urbanística delimitada y ordenada por un plan, a los efectos de obtener los lotes de terreno susceptible de edificación una vez convertidos en solares mediante la urbanización (art. 17, 1 - L.S.)"(13).

Assim mediante o parcelamento de certa unidade do território, previamente caracterizada pelo plano urbanístico, busca-se o bom aproveitamento, pela divisão ou redivisão, deste solo. Há, antes de tudo, a procura da racionalização do espaço, de sua ótima utilização. Procedido o parcelamento, define-se, também, a indivisibilidade das parcelas, assim classificadas dentro dos critérios adotados pelo plano(14).

Sublinhe-se, ainda, que o parcelamento deve seguir estritamente as determinantes fixadas pelos planos e normas urbanísticas(15).

¹³SUSTAETA ELUSTIZA, Angel. Propiedad y urbanismo. Madrid, Montecorvo, 1978, p. 327 (grifo do original).

¹⁴No direito espanhol consideram-se indivisíveis as parcelas determinadas como mínimas pelo plano urbanístico, com o objetivo de mantê-las independentes, conforme análise de Antonio CARCELLER FERNANDEZ. p. 225.

¹⁵De acordo com o exposto no Capítulo II, ítem 3.

1.1.2. Espécies de parcelamento

O parcelamento urbanístico do solo é, como já anotado, importante instrumento do direito urbanístico. Por seu intermédio perseguem-se as regras de destinação e aproveitamento do território, previamente estabelecido no plano.

Para a efetivação do parcelamento há meios materiais, regulados juridicamente, de que dispõe o Poder Público, para levar a cabo a atividade urbanística. Surgem então os institutos que dão configuração ao instituto do parcelamento que são: o arruamento, o loteamento, o desmembramento, o desdobro de lote e o reparcelamento⁽¹⁶⁾.

Numa tentativa de melhor elucidar o parcelamento, convém, ainda que de modo breve, descrever as várias operações materiais acima enumeradas.

Entende-se por arruamento *"a divisão do solo mediante a abertura de vias de circulação e a formação de quadras entre elas"*⁽¹⁷⁾.

Apesar de *"arruamento"* e *"loteamento"* constituírem conceitos diferentes, são institutos muito próximos, pois não há que se falar em loteamento sem arruamento, mas é possível existir este sem aquele.

Para caracterizar o arruamento é necessária a abertura de ruas e a formação de quadras, além da demarcação

¹⁶SILVA, José Afonso da., p. 378.

¹⁷SILVA, José Afonso da., p. 380.

de áreas destinadas ao uso coletivo, como praças e áreas de lazer, materializando-se, basicamente, no "enquadramento" da gleba por sua divisão em quadras.

Loteamento é a "divisão de quadras em lotes em frente para logradouro público"⁽¹⁸⁾; "é a divisão voluntária do solo em unidades edificáveis (lotes), com a abertura de vias e logradouros públicos, na forma da legislação pertinente... e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba"⁽¹⁹⁾.

Assim, o fracionamento das terras em parcelas, com o intuito de vendê-las ou alugá-las, surgindo a abertura de novas vias, importa no loteamento. Este procedimento segue um plano, de competência municipal, ou seja, atende ao chamado Plano Diretor Municipal⁽²⁰⁾, que é o instrumento fundamental do planejamento urbanístico municipal e de que lança mão o Poder Público para realizar o desenvolvimento urbano⁽²¹⁾.

Como observa José Afonso da SILVA, "planejar um loteamento é planejar uma parte da cidade" ⁽²²⁾.

Quanto ao desmembramento, o seu conceito foi dado pelo art. 2º, 2º, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que é acompanhado pelo pensamento doutrinário: "considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes

¹⁸SILVA, José Afonso da., p. 381.

¹⁹LOPEZ MEIRELLES, Hely. Direito municipal brasileiro. São Paulo, R.T., 1985, p. 413. Tal opinião parece ceder diante da interferência do Poder Público.

²⁰Conforme exaustivamente abordado no item 3, Capítulo II, p. 66 e ss.

²¹O Plano Diretor Municipal destina-se também ao planejamento e desenvolvimento rurais, assumindo uma função mais ampla.

²²SILVA, José Afonso da., p. 388.

destinados à edificação com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes"(23).

O desmembramento situa-se dentre os instrumentos de repartição de terras, desde que efetuado no contexto do sistema urbanístico já traçado, com conseqüências apenas na densidade de ocupação dos espaços já urbanificados, sem alterar o traçado das vias e logradouros.

Alerta-se para o fato de que o desmembramento deve ser precedido de uma profunda reflexão, pois com o aumento da densidade populacional em certas regiões, qualquer alteração do equipamento viário pode, no futuro, causar o colapso desse sistema.

O desdobro, outro instrumento urbanístico, é a *"divisão da área do lote para a formação de novo ou mais lotes"*(24). Há, entretanto, discordâncias doutrinárias quanto à sua conceituação, tanto que para Diógenes GASPARINI trata-se *"da divisão do lote em dois, enquanto que a divisão do lote em mais de dois seria um fracionamento"*(25).

Originado do verbo francês *"dedóbler"* (*"dédoublement"*), quer dizer ação de dividir em duas partes.

Não há disciplina legislativa na Lei nº 6.766, de 1979, o que enseja várias questões polêmicas, cabendo à

²³ Segundo José AFONSO DA SILVA., p. 395.

²⁴ SILVA, José Afonso da., p. 396.

²⁵ GASPARIN, Diógenes. Regulamentação de loteamento e desmembramento. São Paulo. CEPAM, 1985, p. 1.

jurisprudência⁽²⁶⁾ encontrar solução para os casos emergentes.

Por fim, o reparcelamento é um instituto de direito urbanístico de grande repercussão no direito europeu⁽²⁷⁾, porém, de quase nenhuma aplicação no Brasil.

José Afonso da SILVA justifica a pouca importância do instituto em nosso País, visto que a "*base indispensável à sua essência, a adoção de regras de urbanificação compulsórios*"⁽²⁸⁾ inexistiam quando da elaboração do seu "*Direito Urbanístico Brasileiro*", em 1981.

Cabe alertar que essa "*compulsoriedade*"⁽²⁹⁾ foi introduzida com a Constituição de 1988, o que nos leva a deduzir que, com o amadurecimento dessas noções - uma vez que implicam na adoção de novas concepções do direito de propriedade - , o instituto do reparcelamento passa a ser alvo de atenções e aplicação pelo Poder Público, desempenhando o seu importante papel de instrumento urbanístico.

²⁶O Tribunal de Justiça de São Paulo já teve oportunidade de apreciar questão relativa à matéria que se encontra na Apelação Cível 849-0 de São Caetano do Sul, cuja ementa tem a seguinte redação: "O desdobro de lote não está sujeito às regras especiais de desmembramento previstas na Lei nº6.766 de 1979, mas é inadmissível a subdivisão que reduza a parte a ser registrada a metragens e área inferiores aos mínimos fixados nessa lei". Relator: Afonso André, Acórdão de 11.05.1982. Revista de Direito Imobiliário nº10, p. 94-95.

²⁷A unanimidade dos manuais de direito urbanístico examinados cuidam do reparcelamento, a exemplo de CARCELLER FERNANDEZ, Antonio. *Instituciones de derecho urbanístico*, p. 227 e ss.; JACQUIGNON, Louis. *Droit de l'urbanisme*, p. 151 e ss., dentre outros.

²⁸SILVA, José Afonso da., p. 396 e 397.

²⁹A primeira discussão em torno do parcelamento e da edificação compulsórios iniciou-se em 1983, com o Projeto de Lei nº 775, oriundo da Mensagem nº 155/83 que, todavia, não teve completado seu processo legislativo.

Antonio CARCELLER FERNANDEZ, procurando uma noção de reparcelamento observa:

"Así como en la parcelación el terreno que se divide en lotes, por regla general se fracciona por primera vez y pertenece a un único propietario, en la reparcelación, además e tratar-se de una nueva división (la preposición inseparable "re" denota gramaticalmente repetición), que presupone una parcelación existente... la nueva división afecta a terrenos pertenientes a varios propietarios, porque sólo en este caso de pluralidad de propietarios resulta necesario poner en marcha todo el complejo proceso reparcelatorio"⁽³⁰⁾.

Discute-se a natureza jurídica do reparcelamento. Para uns, é uma forma expropriatória; para outros, constitui-se numa permuta forçada. Outros, ainda, entendem-na como uma espécie de subrogação real⁽³¹⁾.

José Afonso da SILVA faz comentário a respeito desta discussão que parece estar superada pelas novas concepções expostas pela Constituição de 1988, justificando que no Brasil, a questão se colocava em termos diversos daqueles expostos, uma vez que o instituto não existia no ordenamento

³⁰CARCELLER FERNANDEZ, Antonio., p. 228, grifo do original.

³¹Posições expostas por Antonio CARCELLER FERNANDEZ., p. 228, (grifo do original).

jurídico nacional. Diz ele: "*Há nela certos matizes que dificilmente são aceitos em face do regime constitucional vigente, a despeito de se sustentar que o mencionado sistema de reparcelamento constitui uma forma de garantia do direito de propriedade*"⁽³²⁾.

A posição adotada pela Constituição atual - que pode ensejar o reparcelamento -, não suscita a destruição da propriedade privada. Ao contrário, é instituto que permanece garantido, apenas acentuou-se a função social da propriedade. A adoção deste instituto - o reparcelamento - não ameaça a propriedade privada, mas lhe dá nova configuração tendo em vista as exigências sociais crescentes.

Observa Willi BONCZEK, adotando por base a doutrina e a legislação alemãs, que o objetivo do reparcelamento

"no es la adquisición de superficies para vias públicas, sino la preparación o nueva configuración de determinados terrenos mediante la creación de unas parcelas que por su situación, forma y dimensiones, sean susceptibles de un empleo inmediato para fines de edificación y demás aprovechamientos y usos previstos en el plan de edificación correspondente"⁽³³⁾.

³²SILVA, José Afonso da., p. 399. Acentue-se que o trecho transcrito foi elaborado na vigência da Constituição de 1969.

³³BONCZEK, Willi. La ordenación del suelo. In: La ley federal alemana de ordenación urbanística y los municipios. Tradução de Joaquim Hernandez Orosco, Madrid, Instituto de Administración Local, 1973, p.135.

O reparcelamento tem por finalidade facilitar os objetivos de edificação previstos no plano urbanístico, nele considerado o equilíbrio dos interesses dos proprietários das áreas reparceladas⁽³⁴⁾.

1.1.3. Tratamento legislativo

O período pós-guerra, especialmente nos países europeus, fez surgir diretrizes que orientaram a legislação em matéria de parcelamento do solo urbano⁽³⁵⁾. Devido à anarquia social e desolação que se instalaram na Europa imediatamente após a Primeira Guerra Mundial, adveio a preocupação, tanto administrativa quanto legislativa, de ordenar novamente o solo e dissipar a situação catastrófica existente nos arredores das cidades, ocasionada pelos bombardeios.

Ultrapassada a fase crítica do pós-guerra, voltaram-se as atenções para as condições de habitação, para o meio ambiente, para a preservação dos monumentos históricos e da paisagem, além da higiene e da melhoria das condições de vida, em geral, da população.

No Brasil, a preocupação com o parcelamento do solo surgiu por uma outra ordem de fatores.

A legislação visava, primordialmente, a proteção do

³⁴Por exemplo, atender ao princípio da igualdade de benefícios e ônus entre os diversos proprietários de modo a que os espaços verdes e vazios, a área de lazer, sejam suportadas equitativamente, sem privilégios para uns em detrimento de outros, conforme SUSTAETA ELUSTIZA, Angel., p. 328.

³⁵Por exemplo, GILLI, Jean-Paul e LANVERSIN, Jacques de., p. 64.

interesse individual que era o do adquirente do terreno, procurando dar-lhe a maior segurança no negócio realizado.

O primeiro projeto de lei relacionado com o parcelamento do solo no Brasil foi do Deputado Waldemar FERREIRA, em 1937. Ainda naquele ano, o projeto foi modificado pelo Deputado Waldemar LOUREIRO e que finalizou no Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, regulamentado pelo Decreto 3.079, de 15 de setembro de 1938.

Surge, na sequência das leis que regulamentam o parcelamento do solo, o Decreto-lei 271, de 28 de fevereiro de 1967, dispondo sobre *"loteamento urbano, responsabilidade do loteador e concessão de uso do espaço aéreo"*.

A Lei em vigor que cuida do parcelamento do solo urbano, nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, originou-se de um Projeto de Lei do Deputado Otto Cirillo LEHMANN.

Merece referência o Projeto de Lei nº 775/87, de iniciativa do Poder Executivo, que dispunha *"sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano"*. Nele, o parcelamento, a edificação e a utilização do solo traziam a característica da compulsoriedade (arts. 17, II, letra "g" e 29). Possuía um indiscutível alcance, com concepções bastante distanciadas da Lei nº 6766/79, ainda em vigor.

Este projeto de lei, que causou grande impacto à época, foi fruto de um anteprojeto elaborado por Hely LOPES MEIRELLES e, apesar das profundas alterações, ainda continha um forte cunho social no tratamento da matéria urbanística. Não chegou, entretanto, a completar o seu processo legislativo, para materializar-se em lei.

Somente com a promulgação da Constituição de 1988, a disciplina do solo urbano passou a ensejar novo documento

legislativo, com o objetivo de adaptar a legislação ordinária ao novo texto constitucional, contido no Capítulo II, Título VII, art. 182. Alguns projetos de lei já tramitam no Congresso Nacional, todos visando regulamentar as disposições contidas no mencionado artigo. São eles: O Projeto de Lei nº 2.191/89, do Deputado Raul FERRAZ; o Projeto de Lei nº 2.587/89 do Deputado Uldurico PINTO; o Projeto de Lei nº 4.044/89, da Deputada Lurdinha SAVIGNON; o Projeto de Lei nº 2.937/89, do Deputado José Luiz MAIA e o Projeto de Lei nº 181/89, denominado de "*Estatuto da Cidade*"; do Senador Pompeu de SOUZA e que serão analisados na sequência deste trabalho.

Ressalte-se, contudo, que uma construção com contornos definitivos sobre o assunto somente será possível depois da edição da nova lei regulando a matéria.

1.2. Da edificação

1.2.1. Definição de edificação

Realizando o exame das questões relativas ao parcelamento, impõe-se a análise do instituto da edificação que exige a retomada da noção de plano urbanístico.

O plano é o elemento fundamental do urbanismo e tem, como um de seus princípios orientadores, o caráter vinculante⁽³⁶⁾.

³⁶Conforme analisado no Capítulo II, ítem 2, p. 55 e ss, sobre a destinação urbanística, Pedro ESCRIBANO COLLADO, apoiado em Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, diz: " el destino es un instrumento de ordenación de la propiedad que se planifica, a través de su naturaleza vinculante"., p. 183.

O solo, intrinsecamente, não tem destinação, a não ser que o plano lhe atribua certo aproveitamento.

Neste passo, também quanto à edificação⁽³⁷⁾, o plano rege a totalidade das determinações nesta operação, dando a destinação urbanística dos terrenos. Igualmente, dita a "edificabilidade", uma vez que esta não é uma qualidade natural do solo. "A edificabilidade é algo que surge com a ordenação urbanística do solo"⁽³⁸⁾.

A referência ao "direitto de construir" ou ao "direito de edificar" no solo urbano implica numa interpretação cuidadosa do art. 572⁽³⁹⁾, do Código Civil Brasileiro. Nele prepondera a concepção individualista da propriedade, própria da época de elaboração do Código. Não ignora os direitos de vizinhança nem os regulamentos administrativos, porém sobressai-se o sentido subjetivo do direito de propriedade. Portanto, a interpretação deste texto legal deve ser realizada considerando-se "as profundas transformações não só da realidade urbana, mas especialmente das normas constitucionais sobre o regime da propriedade. Sobretudo, não se pode dar à expressão 'direito de construir' ou 'direito de edificar' o sentido de um direito subjetivo que, 'in abstrato', caiba o proprietário do terreno"⁽⁴⁰⁾. Devem ser ponderados uma série de fatores,

³⁷ LOPES MEIRELLES, Hely. Direito de construir, 4. ed., São Paulo, R.T., 1983, p. 331, define "construção" e "edificação". "Construção é toda obra executada intencionalmente pelo homem; edificação é a obra destinada à habitação, culto, ensino ou recreação".

³⁸ SILVA, José Afonso da., p. 102.

³⁹ Diz o art. 572, do Código Civil Brasileiro dispõe: "O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos".

⁴⁰ SILVA, José Afonso da., p. 103.

mormente os de cunho social. Não mais prevalecem os interesses privados, mas os de toda a coletividade. Tanto assim é que a elaboração dos planos urbanísticos já denotam preocupação com a coletividade. Prevalece a função social da propriedade que dá essência⁽⁴¹⁾ também ao direito de construir.

O plano "junto a otras características no menos importantes...determina las facultades que ostenta o propietario sobre los terrenos de su propiedad"⁽⁴²⁾.

A atribuição de edificabilidade a alguns terrenos vem demarcar o conteúdo do direito de propriedade sobre os mesmos, e impõe aos proprietários os ônus de edificação, outorgando-lhes a faculdade de construir.

A edificação é, pois, o resultado da atribuição de edificável a uma dada parcela do solo pelo plano urbanístico. Edificar significa construir, fazer edifício, cujo aproveitamento é dirigido à habitação, ao trabalho, à cultura e a incontáveis usos, uma vez atendidas às metas do plano.

1.2.2. *IUS AEDIFICANDI* e propriedade do solo

Aspecto merecedor de abordagem detida é o instituto do "*ius aedificando*" e sua configuração em relação ao direito urbanístico.

⁴¹Discute-se, na doutrina, a configuração da função social da propriedade, se esta é uma limitação ou não, conforme visto no capítulo I, item 3, p. 25 e ss.

⁴²ESCRIBANO COLLADO, Pedro., p. 183

Refere-se, diretamente, ao conteúdo da propriedade privada urbana.

Essa construção cuja essência é a separação do "ius aedificandi" do direito de propriedade do solo, tomou consistência em tempos recentes, e é matéria fértil para divergências doutrinárias, principalmente do direito comparado.

No direito italiano há, por notícia de Alfredo BARUCCHI⁽⁴³⁾, um marco decisivo que deu melhor contorno à nova situação - separação do "ius aedificandi" e propriedade do solo: a sentença nº 55, de 1968, proferida pela "Corte Costituzionale" italiana, sob a presidência de Aldo Maria SANDULLI, e assinala que

"questa sentenza, che agli occhi di molti à apparsa come la riaffermazione dell'ampiezza del 'contenuto' e dell'inviolabilità della proprietà privata, ha costituito - e tuttora costituisce - una potente spinta verso la conclusione della vicenda in atto nel senso della separazione del 'jus aedificandi' dalla proprietà del suolo"(44).

O comentário transcrito mostra posição na qual o direito de edificar distancia-se do direito de propriedade do solo.

⁴³BARUCCHI, Alfredo. "Ius aedificandi" e proprietà dei suoli. Torino, Giappichelli, 1976, p.30.

⁴⁴BARUCCHI, Alfredo., p. 30.

Não se pode, contudo, desprezar o mérito de ter sido um passo importante para nova construção da separação da propriedade do solo do direito do proprietário de edificá-la.

Pedro ESCRIBANO COLLADO⁽⁴⁵⁾, analisando a posição de SANDULLI e da "*Corte Costituzionale*" italiana tece críticas a esse posicionamento, assinalando que "*edificar*" é apenas uma das muitas formas de aproveitamento do solo. Não estaria na edificação a única possibilidade de desfrute econômico do solo.

No direito espanhol, a disciplina do solo encontra-se na "*Ley del Suelo*", de 1956, que suscita, sobre o assunto, basicamente, duas teorias.

A primeira teoria filia-se à idéia de que o direito de edificar preexiste ao plano urbanístico e antecede a qualquer tentativa de ordenação, concebendo-o como o conteúdo fundamental da propriedade privada. Admite um conteúdo "*natural*" da propriedade do solo que é o direito de edificar, muito próxima da concepção contida no art. 350 do Código Civil espanhol, que reconhece ao proprietário a faculdade de efetuar no terreno as obras que lhe sejam convenientes, atendendo aos regulamentos de polícia.

Conclui Pedro ESCRIBANO COLLADO que "*en una equiparación totalmente incorrecta, se pretende ver en los planos no el origen de facultades, sino el condicionamiento de su ejercicio*"⁽⁴⁶⁾.

⁴⁵ESCRIBANO COLLADO, Pedro., p. 204.

⁴⁶ESCRIBANO COLLADO, Pedro., p. 206.

A segunda tese defende que a edificação de origina dos planos, que podem ou não outorgar o direito de edificar. O precursor desta teoria é Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA⁽⁴⁷⁾, que formula três princípios, sobre os quais se estrutura a propriedade privada urbana. O primeiro refere-se ao deslocamento do urbanismo que deixa de ser um conteúdo da propriedade para converter-se numa função pública, e a edificação, como expressão máxima desta atividade, é a tarefa destinada aos planos. O segundo assenta-se na premissa de que o "*ius aedificandi*", não é mais uma faculdade livre do proprietário, mas uma restrita imposição do plano. O último princípio assinala que a incidência do plano na propriedade privada não é uma limitação, mas atribui faculdades positivas ao proprietário.

Com base nesta linha de raciocínio, a idéia do plano sobrepõe-se ao direito de edificar. O "*ius aedificandi*" é consequência das determinações contidas no plano urbanístico.

Do ponto de vista lógico, o "*ius aedificandi*" não constitui nada além de uma das faculdades inerentes ao direito de propriedade. Se considerada a propriedade como o direito de gozo e de uso de certo bem, sob o aspecto peculiar urbano, não há dúvida de que uma das mais importantes formas de utilização do bem é a sua edificação, com o objetivo de aumentar a possibilidade de gozo e também da valorização do imóvel.

⁴⁷ ESCRIBANO COLLADO, Pedro., p. 208.

O proprietário do terreno tem interesse, individual, na edificação do solo, sob as mais variadas finalidades. A Administração Pública, por sua vez, tem o interesse voltado para a transformação do território, na modificação do ambiente e do uso por parte de todos. São, portanto, interesses que se contrapõem e dizem respeito aos aspectos estáticos e dinâmicos do direito de propriedade.

A questão está também intimamente ligada à dicotomia entre público e privado e a concepção que se faz - sob uma ou outra ótica - do direito de propriedade.

No direito brasileiro, o instituto de "*ius aedificandi*", tal como exposto no direito estrangeiro, não é ainda contemplado. Observa-se, entretanto, que devido às exigências ocasionadas pelo crescimento das concentrações urbanas surgem mecanismos - como é o caso do instituto aqui estudado - que tendem a mitigar a subjetividade em relação ao direito de construir. Prevalece a concepção de que o "*ius aedificandi*" é inerente às faculdades de usar e gozar do imóvel, porém não deve se afastar do cumprimento da sua função social.

1.2.3. Edificação compulsória

O instituto da edificação compulsória há muito constitui-se objeto de estudo e de disciplina legislativa nos países europeus. No Brasil, entretanto, somente foi introduzido mediante a promulgação da Constituição de 1988, ao tratar da política urbana.

O acolhimento deste instituto pela norma constitucional enseja um repensar, indispensável, sobre toda a concepção da propriedade privada.

Na legislação brasileira, a sua instituição, ainda depende de lei e encontra farta bibliografia no direito comparado.

O direito espanhol, que o denomina de "*edificación forzosa*", é pormenorizado ao estudar o tema.

Foi, como de todo o resto em matéria urbanística, regulamentado pela "*Ley del Suelo*:", de 1956 e 1975. A situação do proprietário, acomodado na qualidade de "*ser*", passou a ser de "*fazer*". O gozo útil dos bens, e não só a sua propriedade, passa a ser objeto de atenção por parte do Direito.

O instituto encontra esboços em origem remota. Ainda em 1749⁽⁴⁸⁾, havia a "*edificación forzosa de los solares yermos*", conforme a "*Novísima Recopilación*". E sua configuração moderna foi contemplada na "*Ley de Ordenación de Solares*", de 15 de maio de 1945.

O instituto da edificação compulsória consiste, basicamente, em que o proprietário de um terreno pode, a princípio, utilizá-lo de acordo com as suas conveniências. Porém está sujeito a normas que o impelem a edificar, com base no plano e em determinado tempo. Descumprido o prazo estabelecido pela norma urbanística, está sujeito aos efeitos previstos na "*Ley del Suelo*" que, no mais das vezes, culmina com a desapropriação⁽⁴⁹⁾.

⁴⁸Precedentes históricos trazidos por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e PAREJO ALFONSO, Luciano., p. 617-618.

⁴⁹Observam GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e PAREJO ALFONSO, Luciano., p. 618, que "la espropiación-sanción del incumplimiento no se haría por precios de mercado, sino por el chamado 'valor urbanístico'(art. 145, 2), que es un valor abstracto notablemente inferior al mercado".

A natureza jurídica deste instituto é composta por elementos relativos ao fomento. Destina-se a fomentar, a incentivar a edificação.

Observa Antonio CARCELLER FERNANDEZ⁽⁵⁰⁾ que a regulamentação jurídica possui normas mistas que, ao mesmo tempo, tendem à promoção da construção - fomento - e estabelecem sanções pelo descumprimento do dever de edificar em certo tempo - poder de polícia.

A desapropriação - como consequência do inadimplemento dos proprietários - constitui um instrumento subsidiário de "*coação psíquica indireta*" para *compeli-los a edificar*"⁽⁵¹⁾.

Não obstante a autoridade da opinião do administrativista espanhol, convém observar que não se vê, na desapropriação, um instrumento de "*coação psíquica*". Em primeiro lugar, a "*coação psíquica*", tomando-a como sinônimo de "*coação moral*", sob a ótica do Direito Civil, é um dos vícios do ato jurídico. Logo, a se entender com este sentido, o proprietário, ao edificar, estaria sendo coagido pelo Poder Público, e assim, agindo em detrimento do princípio da legalidade.

Em segundo lugar, a desapropriação, neste caso, é um instrumento destinado ao simples cumprimento da lei que

⁵⁰Discute a doutrina se a edificação dos terrenos é uma obrigação. Concluem Eduardo GARCÍA ENTERRÍA e Luciano PAREJO ALFONSO, p. 621, com base em lição de Carnellutti, que "*la llamada obligación de edificar es más bien la carga de edificar, porque su incumplimiento no da lugar a ejecuciones forzosas ni a sanciones personales, sino a una simple consecuencia desfavorable, la expropiación forzosa*".

⁵¹Apud CARCELLER FERNANDEZ, Antonio., p. 290.

manda edificar e o proprietário não cumpre. É descabido imaginar que para que a lei seja cumprida, deva o particular estar submetido à coação.

A análise feita por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA e Luciano PAREJO ALFONSO, a corroborar a crítica acima exposta, entendem que o ônus da desapropriação "forçada" está diretamente relacionada com a função social da propriedade⁽⁵²⁾ e não se trata de uma sanção no sentido técnico, sob regras de direito punitivo, porque a desapropriação é onerosa, já que o expropriado recebe um preço justo, equivalente ao bem desapropriado.

Neste particular, o preâmbulo da "*Ley del Suelo*" de 1956, lembra que uma das questões essenciais dos tempos modernos, no âmbito urbanístico, aparece com a "*irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades, en las que al construirse arbitrariamente se crean superficies de urbanización desproporcionadas e inasequibles para los limitados recursos económicos disponibles para su financiación*". Uma das razões desta constatação é a desobediência a uma utilização determinada pelo plano e, não raro, da não edificação ou, se existente, em condições inadequadas⁽⁵³⁾.

Há um elemento de fundamental importância no instituto da edificação compulsória: o prazo.

⁵²Arts. 71 e ss. da "*Ley de Expropiación Forzosa*", de 1954, cuja epígrafe é a seguinte: "*expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad*". Apud GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e PAREJO ALFONSO, Luciano., p. 22.

⁵³CARCELLER FERNANDEZ, Antonio., p. 289.

Somente através do prazo, na opinião de GARCÍA DE ENTERRÍA e PAREJO ALFONSO⁽⁵⁴⁾, é que se torna operativa a edificação forçosa e pode concretizar o não cumprimento do dever de edificar com as consequências a ele inerentes.

Assim, de acordo com o art. 154 da "*Ley del Suelo*", impõe-se aos proprietários dos terrenos a obrigação de edificá-los dentro do prazo fixado no "*Plano*" e no "*Programa de Atuação Urbanística*", e são determinados em dois ou três anos, dependendo das peculiaridades. Ainda, em conformidade com o art. 154 - 3, encontram-se sob estas condições, igualmente, os terrenos nos quais existam construções abandonadas, em ruínas, ou inadequadas para o local onde se situem. Transcorridos os prazos determinados no plano ou os do art. 154, acima referido, sem que a edificação se tenha realizado, fica o imóvel sujeito à desapropriação.

No direito italiano a sistemática se põe com poucos pontos de contato em relação ao instituto tal como se figura no direito espanhol.

É necessário, como pressuposto, a aprovação do plano que qualifique certas zonas como de expansão⁽⁵⁵⁾. Preenchido este requisito, o Município⁽⁵⁶⁾ tem, de acordo com o art. 18, da "*Legge urbanistica fondamentale*", de 17 de agosto de

⁵⁴GARCÍA DE ENTERRÍA e PAREJO ALFONSO, p. 629 a 630, classificam os prazos em originários, de prorrogação e especiais. Os originários são estabelecidos nos planos parciais e nos programas quadrienais de atuação geral. Os prazos de prorrogação previstos no art. 155 - 2 da "*Ley del Suelo*", são concedidos por "justa causa" e por períodos superiores a um ano. Os prazos especiais são permitidos em condições de casos privilegiados, como as entidades de direito público e empresas privadas; são registrados no "Registro Municipal de Solares".

⁵⁵Denominadas de "zone di espansione".

⁵⁶Município, na organização político-administrativa italiana, corresponde à "Comune".

1942, nº 1.150⁽⁵⁷⁾, a faculdade de expropriar dentro das referidas " 'zone de espansione' dell'aggregato urbano le aree inedificate e quelle in cui insistevano costruzione in contrasto con le destinazioni di zona o aventi carattere provvisorio"⁽⁵⁸⁾.

Concluem Filippo SALVIA e Francesco TERESI que por uma série de fatores de ordem política, econômica e burocrática, o art. 18 da "Legge urbanística fondamentale" de demonstrou ineficaz⁽⁵⁹⁾.

Na sequência evolutiva, a "Legge della casa", de 22 de outubro de 1971, nº 865, procurou reavivar o instituto expropriatório reduzindo a indenização do terreno ao seu valor agrícola, o que levou muitos municípios a saírem da inércia.

Afirmam os autores mencionados que "trattasi de un'innovazione molto importante e che libera la collettività de una serie di oneri ingiustificati..."⁽⁶⁰⁾.

Entretanto, para que se configure a expropriação nas áreas não edificadas não se faz menção a prazos ou à simples possibilidade de permitir que o proprietário edifique. Basta

⁵⁷Art, 16, 1º Comma: "in conseguenza della approvazione del P.R.G. i Comuni, allo scopo di predisporre l'ordinata attuazione dell piano medesimo, hanno facoltà di espansione dell'aggregato urbano di cui al nº2 dell'art. 7 de aree inedificate e quelle su cui insistono costruzione che siano in contrasto con la destinazione di zona ovvero abbiano carattere provvisorio". Apud BERNARDINI, Mauro. *Contenuto della proprietà edilizia*. Milano, Giuffrè, 1988, p. 94.

⁵⁸SALVIA, Filippo e TERESI, Francesco. *Lineamenti di diritto urbanistico*. 2ª ed., Padova, Milano, 1976, p. 64.

⁵⁹SALVIA, Filippo e TERESI, Francesco., p. 64.

⁶⁰SALVIA, Filippo e TERESI, Francesco., p. 105-107.

a previsão, no plano, das zonas de expansão e que estas recaiam sobre região onde inexistassem edificações, ensejando a desapropriação.

As disposições constitucionais a respeito da matéria, introduzidas recentemente no direito brasileiro, indicam como referencial a "*Ley del Suelo*" espanhola, de 1956, no texto refundido pela Lei 19/1975. A análise do tratamento dado pela nova Constituição será objeto de estudo na abordagem constitucional do tema.

1.3. Tratamento constitucional do parcelamento e da edificação compulsórios

O Direito Urbanístico, no Brasil, é disciplina de construção recente, e assim, também as Constituições anteriores não continham disposições sobre o assunto. Apesar de nas Ordenações Filipinas existir um esboço de regulamentação em matéria de construções, a atenção voltava-se para os problemas estéticos das cidades. Não havia preocupação com o urbanismo numa acepção ampla, como a ordenação do solo, o planejamento das vilas, e assim por diante. Isto se justifica pela absoluta desnecessidade de atentar para estes fatos naquela época: a população era reduzida e o espaço sem limitações.

Na Constituição do Império, há no artigo 179, inciso XXII, a garantia do direito de propriedade e a previsão de indenização se o interesse público exigisse o uso do bem do particular. Por outro lado, uma menção superficial à administração das províncias, determinava que os Conselhos deliberassem sobre os "*negócios mais interessantes das*

Províncias; formando projectos peculiares, e accommodados ás suas localidades, e urgencias" (art. 82).

Porém, nenhuma referência existe à situação urbana propriamente dita.

A Constituição de 1891, dentro da "*Declaração de Direitos*", art. 72, 17, elege o direito de propriedade plena, ressalvados os casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização. E, assim, como sua antecessora, não faz alusão a questões de ordem urbana ou, ao menos, municipais.

A Constituição de 1934, como a de 1937, também se dirige apenas ao direito de propriedade e os casos de desapropriação. A possibilidade de constar qualquer menção à propriedade urbana é desprezada.

A Constituição de 1946 é a que, dentre as analisadas, dá mais ênfase ao município, à sua autonomia e à administração do seu peculiar interesse. Quanto ao direito de propriedade, também plenamente assegurado, inova apenas com mais uma hipótese de desapropriação que é por interesse social. O uso da propriedade fica condicionado ao bem estar social. E refere-se, no artigo 147, final, que "*a lei poderá, ..., promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos*".

Demonstra essa Carta uma concepção mais livre e abrangente de propriedade, até mesmo pela introdução da Emenda Constitucional nº 10, de 1964, que acrescentou a hipótese de desapropriação de propriedade rural, para fins de reforma agrária. Ressalte-se, entretanto, que nenhuma referência é feita à propriedade destinada a fins urbanísticos.

A Constituição de 1969, introduziu a chamada "*função social da propriedade*", no artigo 160, inciso III, ao dispor sobre "*Da ordem Econômica e Social*", mas nenhuma preocupação é demonstrada em relação à propriedade urbana e seu desempenho diante da função social, eleito, então, princípio constitucional.

A inovação de contemplar, em texto constitucional, a matéria relativa à propriedade privada urbana, surge, desde logo, com a formação da "*Subcomissão da questão urbana e transporte*", na Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1987.

Apresenta-se a preocupação com a denominada "*propriedade urbanística*", caracterizada pela descoberta de que o contexto em que ela está inserida é muito mais amplo que o interesse privado do seu titular, originada da idéia do conjunto dado pelo plano urbanístico.

Como resultado de debates entre os constituintes e os representantes dos vários segmentos da sociedade, surgiu a proposta, incondicional, da "*utilização socialmente adequada*"⁽⁶¹⁾ da propriedade imobiliária urbana. De toda a discussão segue-se o texto constitucional aprovado em 1º Turno, e que persistiu na votação do 2º Turno.

Os artigos 182 e 183, sob a rubrica de "*Da Política Urbana*", denotam um avanço jamais constatado, na esfera constitucional, quanto à concepção do direito de

⁶¹Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Ata da 12a. Reunião Ordinária da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte, suplemento nº 101, da quarta-feira, 22 de julho de 1987, Brasília, 1987, p. 33.

propriedade. Aliado ao fato de prever a questão urbana na Constituição, traz à baila institutos novos e de profunda repercussão no direito em análise, como é o caso da edificação e parcelamento compulsórios, objeto específico deste trabalho.

Uma nova categoria de limitações à propriedade privada - a limitação urbanística - é estabelecida na Constituição.

Acompanhando análise já realizada no Capítulo 1, item 5, deste trabalho, o parcelamento e a edificação compulsórios enquadram-se dentre as restrições à propriedade privada, com aplicação mais incisiva, na medida que são expressamente previstas na Carta Constitucional.

O artigo 182, 4º, e seus incisos, da Constituição Federal de 1988, norma de eficácia contida⁽⁶²⁾, remete à lei a regulamentação da política urbana. O Congresso Nacional, atendendo a esta determinação do texto constitucional, elaborou alguns projetos de lei, em tramitação, sobre o assunto. A referência a eles, neste trabalho, circunscrever-se-á ao parcelamento e à edificação compulsórios.

O Projeto de Lei nº 2191/89, de iniciativa do Deputado Raul FERRAZ, cuida do parcelamento, da edificação e utilização compulsórios, no artigo 18, inciso III, letra "h", arrolando-os dentre os "Instrumentos de Desenvolvimento Urbano", e no art. 28, na Seção IV, cuida destes institutos especificamente. No inciso I do citado artigo, o projeto

⁶²Segundo a clássica divisão das normas constitucionais elaborada por José Afonso da SILVA, na obra "Aplicabilidade das normas constitucionais". 2. ed., São Paulo, R.T., p. 91-105.

estabelece o prazo de três anos para que o proprietário parcele ou edifique o imóvel, contados da data da notificação pelo Poder Público. Trata-se do projeto de lei mais amplo e elaborado.

O Projeto de Lei nº 2587.89, do Deputado Uldurico PINTO, dispõe sobre a matéria de forma muito assemelhada ao projeto anterior, inovando apenas, no que se refere aos institutos em exame, quanto ao prazo, reduzindo-o para trinta meses a partir da notificação efetuada pela prefeitura.

Outro Projeto de Lei, nº 2937/89, do Deputado José Luiz MAIA, é menos detalhado e não tem o alcance que os anteriores apresentam. Sobre o assunto, refere-se apenas o art. 3º, inciso XI, ao determinar que o plano diretor deve conter diretriz com a finalidade de *"evitar o parcelamento do solo e a edificação vertical e horizontal inadequados em relação à infraestrutura (sic) urbana e aos equipamentos comunitários, a ociosidade do solo urbano edificável e a deteriorização das áreas urbanizadas"*. Não faz alusão a prazos ou à desapropriação.

Ainda de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 4.004/89, da Deputada Lurdinha SAVIGNON, embora bastante abrangente, em pouco se afasta do Projeto nº 2191/89. Dedicar-se ao parcelamento e à edificação compulsórios no artigo 10, inciso III, letra "h", e no artigo 20 e incisos, procurando estabelecer prazos diferentes dos demais projetos citados. No inciso I determina o prazo máximo de um ano, a partir da notificação do proprietário para o parcelamento ou à edificação. Quanto ao imposto progressivo sobre a propriedade predial e territorial urbana (inciso II), a sua incidência deverá ser,

no mínimo de dois anos. Por fim, no inciso III, prevê que , se após a notificação, o imóvel vier a ser alienado, não haverá interrupção do prazo fixado para o parcelamento e a edificação compulsórios.

Há, ainda, o Projeto de Lei nº 4.024/89, de autoria do Deputado Antonio BRITO, que "*dispõe sobre a promoção, a política e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e cria o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano*", traçando normas genéricas sobre a estrutura dos órgãos destinados a efetuar a política urbana; não cuida da matéria em exame.

No Senado, o Projeto de Lei nº 181/89, denominado "*Estatuto da Cidade*", do Senador Pompeu DE SOUZA, coloca o parcelamento e a edificação compulsórios dentre os instrumentos jurídicos da política de desenvolvimento urbano (art. 16, inciso III, letras "a" e "b").

O prazo dado pela Administração Pública ao proprietário para parcelar ou edificar será determinado pelo plano diretor, não podendo ser superior a dois anos a contar da notificação. Em se tratando de obras de grande porte, para o seu início, o prazo é de um ano. A aplicação do imposto territorial urbano progressivo será de, no máximo cinco anos. Transcorrido este período sem que o proprietário parcele ou edifique o Poder Público desapropriará o imóvel.

O aprofundamento destes institutos, através da construção doutrinária e jurisprudencial será possível, na verdade, quando da edição da lei que dê eficácia e aplicabilidade ao texto constitucional.

2. Finalidade dos institutos

O exame da finalidade do parcelamento e da edificação compulsórios dependem da noção de função social da propriedade.

A função social da propriedade é um princípio constitucional e que necessariamente submete o direito de propriedade, irradiando seus efeitos.

No âmbito da propriedade privada urbana adota-se plenamente este princípio. E o que significa adequar a propriedade privada urbana ao princípio da função social? A resposta implica no exame de vários elementos.

O primeiro deles diz respeito aos chamados "vazios urbanos". São terrenos, espaços das cidades, de propriedade privada e que, embora potencialmente utilizáveis, se encontram inaproveitados.

O resultado desses vazios urbanos é o desequilíbrio dentro da cidade, considerada num conjunto: áreas com alta densidade populacional, sem planejamento e de baixa qualidade de vida; regiões com imensos espaços sem uso e, portanto, estagnados, sem produzir riquezas e sem atender à coletividade.

Neste aspecto, salienta José Afonso da SILVA que *"contraria o princípio da função social da propriedade a conservação de terrenos vazios nos centros urbanos, para fins de especulação"*⁽⁶³⁾.

Intimamente relacionado ao problema dos vazios urbanos é o da especulação imobiliária, que embora seja um

⁶³SILVA, Jose Afonso da., p. 104

conceito econômico, a juridicidade desse elemento implica numa idéia negativa, de desvalor e em confronto com a ordem jurídica. Concretiza-se, em geral, quando os proprietários de terrenos próximos ao centro das cidades deixam-nos sem utilização para que, paulatinamente, com o crescimento da cidade, estenda-se a eles a infra-estrutura, instalem-se os serviços públicos e esses terrenos obtenham a valorização. Desta conduta resultam duas consequências: a primeira, um espaço sem aproveitamento, não cumprindo o princípio da função social; a segunda, o proprietário, especulador, tem a sua propriedade valorizada pela infra-estrutura implantada pelo Poder Público e para a qual em nada concorreu. A especulação caracteriza-se pela retenção indefinida dos terrenos à espera da atividade urbanificadora do Poder Público.

Na Espanha, a luta contra a especulação do solo teve seu início com a "*Ley de Ordenación de Solares*", em 1945, e é explícita em seu preâmbulo

"sin una política contra la especulación del suelo dentro de las zonas urbanas o afectadas por planes de urbanización, no habrá posibilidad de ofrecer a las familias españolas un hogar, ni a la sanidad una ayuda, ni a la moral un ambiente propicio para su desarrollo; así como tampoco sería viable el establecimiento de industrias que traigan al país con su creación de riqueza el nivel económico

que es menester alcazar"(64).

Este preâmbulo parece resumir as consequências da especulação, e o combate se efetivou através da edificação como dever inerente ao direito de propriedade e a ampliação das finalidades de desapropriação.

Os institutos da edificação e do parcelamento compulsórios, neste contexto, têm como objetivo, além dos aspectos acima levantados, o de fazer cumprir o plano diretor municipal.

O plano estabelece diretrizes a serem seguidas. Não raro os proprietários se recusam a cumprir, de modo espontâneo, as imposições do plano diretor que determinam o parcelamento ou a edificação em certa área. Neste caso, dispõe a Administração Pública municipal deste instrumento previsto constitucionalmente.

O fim último desses institutos, tanto o parcelamento compulsório como a edificação compulsória, é promover a adequada e racional distribuição das aglomerações no espaço urbano, que visa a melhoria de vida, a preservação do meio ambiente e a conservação de uma convivência digna para a coletividade. Justifica-se, por isso, a intervenção do Estado na fixação de quando, como e para que deve ser utilizado o solo(65).

⁶⁴"Ley de Ordenación de Solares", de 15 de maio de 1945, apud BASSOLS COMMA, Martin, Genesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956). Madrid, Montecorvo, 1973, p. 547.

⁶⁵SUSTAETA ELUSTIZA, Angel., p. 141.

3. Requisitos para aplicação

O parcelamento e a edificação compulsórios têm seu limite de aplicação no próprio texto constitucional.

O proprietário do terreno fica sujeito à aplicação do artigo 182, 4º, inciso I, se o solo, qualificado dentro do plano diretor, não está edificado, está subutilizado ou não utilizado. Em suma, não está cumprindo a função social.

Definir os termos "não edificado", "subutilizado" e "não utilizado" parece precipitado, reservada à lei a tarefa de fazê-lo, tal como prevê a norma constitucional.

Depreende-se, entretanto, que é o não aproveitamento do solo, quer pela possibilidade de edificação desprezada, quer pela potencialidade de uso para certa finalidade não atendida, imposta pelo plano diretor, que sugere todas as consequências analisadas anteriormente.

Para a eficaz aplicação do dispositivo constitucional, a lei deve precisamente definir essas figuras e aí cabe à Administração Pública aplicá-las, subsumindo o caso concreto.

Os projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional, há pouco referidos, não se dedicam sequer à tentativa de definir o que seja "subutilização", "não edificação" e "não utilização", nem aludem à possibilidade de deixar esta tarefa para o plano diretor municipal.

Constituem, é verdade, figuras dotadas de larga subjetividade, tanto que a Corte espanhola, sentença de 2 de maio de 1973 (art 2.075), noticiada por Antonio CARCELLER FERNANDEZ, pontifica que "el concepto de inadecuación... es

de índole puramente subjetiva, y relativa, variable, según el caso concreto que se examina"⁽⁶⁶⁾.

Diante da ausência de definição legislativa destes requisitos para aplicação do parcelamento e da edificação compulsórios, uma vez que os citados projetos de lei a eles não se dedicam, isto aliado ao fato de que ainda não tomaram a configuração de lei, há que se tomar a orientação dada por uma interpretação sistemática do texto constitucional.

A imposição dos institutos analisados subordina-se, no âmbito dos fatos, ao não cumprimento da função social da propriedade, em primeiro lugar, pois eleito princípio constitucional; e, por fim, ao não atendimento das orientações contidas no plano diretor.

Os requisitos para pôr em prática o parcelamento e a edificação compulsórios relacionam-se diretamente com a sua finalidade: impedir a especulação, atender às determinações do plano diretor, exterminar os vazios urbanos e obter o equilíbrio da ocupação do solo urbano, mediante a eliminação dos terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados.

4. A omissão dos proprietários e suas conseqüências.

A determinação constitucional é expressa: o proprietário do solo urbano deve promover o seu adequado aproveitamento de modo a cumprir o princípio da função social da propriedade, além de se submeter às regras do

⁶⁶CARCELLER FERNANDEZ, Antonio., p. 290.

plano diretor. Mantendo-se inerte o proprietário, o Poder Público concede-lhe certo prazo para que parcele ou edifique. Expirado o termo da notificação, aplica-se-lhe o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivamente, por prazo também a ser estabelecido em lei. Se, ainda neste caso, o proprietário não dá destinação ao imóvel conforme determina o plano diretor, o Poder Público tem a faculdade de desapropriá-lo.

O sistema aí exposto é o resultado de proposta apresentada por Gervásio CARDOSO DE OLIVEIRA FILHO, diretor da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, à "Subcomissão da Questão Urbana e Transporte" da Assembléia Constituinte que dispunha: "*art. 2º; a lei definirá as condições nas quais o titular da propriedade imobiliária urbana deverá ser compelido, em prazo determinado, a dar utilização socialmente adequada, sob pena de desapropriação por interesse social ou de incidência de medidas de caráter tributário*"(67).

Numa visão bastante avançada, para ainda em 1981, ao publicar seu livro "*Direito Urbanístico Brasileiro*", José Afonso da SILVA observou que "*é plenamente lícito impor a seus proprietários o ônus de sua edificação em prazo determinado, sob pena de serem desapropriados, para cumprimento da função social indicada*"(68).

⁶⁷Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Ata da 12ª Reunião Ordinária da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte, suplemento nº 101, de quarta-feira, 22 de julho de 1987, Brasília, 1987, p. 33.

⁶⁸SILVA, José Afonso da., p. 104.

Esta é, exatamente, a intenção do Constituinte de 1988.

Essa linha de pensamento encontra apoio no sistema espanhol que não prevê o passo intermediário para compelir o proprietário a dar uma destinação social ao seu imóvel: aplicar o imposto predial e territorial urbano progressivamente.

Como relatam Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA e Luciano PAREJO ALFONSO, ⁽⁶⁹⁾ referindo-se à edificação compulsória, ultrapassando o prazo para iniciar a construção, opera-se a declaração de não cumprimento do ônus de edificar. Esta declaração *"constituye, en efecto, un título expropiatorio para despostrar coactivamente al propietario que incumplido la carga y sustituirlo por otro dispuesto al cumplimiento sobre el propio inmueble"*.

O parcelamento e a edificação compulsórios, a aplicação do imposto territorial progressivo - introduzido pelo sistema brasileiro - e, ainda, a desapropriação, são mecanismos de indução para que o proprietário dê o aproveitamento necessário ao imóvel urbano de sua propriedade.

Numa análise ponderada e lógica, ainda, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA e Luciano PAREJO ALFONSO⁽⁷⁰⁾ contribuem, dizendo que, o proprietário ameaçado pela desapropriação, para que edifique ou parcele, se impossibilitado de fazê-lo, vê-se obrigado a vender este terreno. Isto deflagra um

⁶⁹GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e PAREJO ALFONSO, Luciano., p. 634.

⁷⁰GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e PAREJO ALFONSO, Luciano., p. 619.

movimento nos imóveis que ao aumentar a oferta, o preço de mercado se reduzirá. Ao lado disso, impede que se iniciem expansões do solo urbano que ensejem custos com a implantação de infra-estrutura, pois o terreno não utilizado já goza da estrutura necessária.

A questão analisada sob o aspecto da desapropriação, consiste, em última análise, numa das formas de atingir o fim público, a função social da propriedade a que está, em essência, ligada a propriedade privada urbana.

CONCLUSÕES

1. A concepção de propriedade adotada na Constituição Federal de 1988 exige um aprofundamento e um repensar do instituto, mormente no tocante à propriedade privada urbana.

2. O urbanismo e o Direito Urbanístico não se opõem à propriedade privada urbana, apenas lhe impõem restrições, buscando concretizar sua função social.

3. O plano urbanístico - instrumento de que dispõe o Poder Público para realizar a ordenação do solo - tem por finalidade dar destino ao solo, com vistas à sua função social.

4. O parcelamento e a edificação compulsórios constituem restrições urbanísticas atinentes, respectivamente, ao uso, à ocupação e à modificação do imóvel urbano.

5. O plano urbanístico condiciona, de forma vinculante, o exercício do direito de propriedade, impondo conseqüências, principalmente a desapropriação, ao seu descumprimento.

6. Através do parcelamento e da edificação o Estado pode intervir na propriedade privada urbana - atado ao princípio da legalidade pela existência do plano urbanístico -, disciplinando a ocupação e a ordenação do solo e impedindo a especulação imobiliária.

ANEXOS

1. Projeto de Lei nº 2.191/89
2. Projeto de Lei nº 2.587/89
3. Projeto de Lei nº 2.937/89
4. Projeto de Lei nº 4.004/89
5. Projeto de Lei nº 4.024/89
6. Projeto de Lei nº 181/89
7. ("Estatuto da Cidade")
8. Projeto de Lei nº 775/83



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**PROJETO DE LEI
N.º 2.191, de 1989**

(Do Sr. Raul Ferraz)

Institui, nos termos dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento e de expansão urbana, suas diretrizes gerais, seus objetivos e instrumentos básicos.

(As Comissões de Constituição e Justiça e Redação, de Desenvolvimento Urbano, Interior e Indio.)

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

Diretrizes do Desenvolvimento Urbano

Art. 1.º A política de desenvolvimento urbano objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e econômicas da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, mediante:

I — adequada distribuição espacial da população, das atividades sócio-econômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários;

II — integração e complementariedade das atividades urbanas e rurais.

Art. 2.º Na promoção do desenvolvimento urbano, através do investimento público na infra-estrutura sócio-econômica, na regulamentação de créditos e incentivos fiscais, na cooperação da iniciativa privada e da participação popular, serão observadas as seguintes diretrizes:

I — ordenação da expansão dos núcleos urbanos;

II — prevenção e correção das distorções do crescimento urbano;

III — contenção da excessiva concentração urbana;

IV — proteção, preservação e recuperação do meio ambiente;

V — proteção, preservação e recuperação do patrimônio histórico, artístico, turístico, cultural, arqueológico e paisagístico;

VI — controle de uso do solo de modo a evitar:

- a) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- b) o parcelamento do solo e a edificação vertical excessivos com relação aos equipamentos urbanos e comunitários existentes;
- c) a ociosidade, subutilização ou não utilização do solo urbano edificável.

VII — adoção de padrões de equipamentos urbanos e comunitários consentâneos com as condições sócio-econômicas do País;

VIII — definição do tipo de uso, da taxa de ocupação e do índice de aproveitamento dos terrenos urbanos e de expansão urbana;

IX — intensificação do combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, com promoção da integração social dos municípios menos favorecidos;

X — estabelecimentos de meios para controle das migrações;

XI — adequação do direito de construir aos interesses sociais e às normas urbanísticas previstas nesta lei.

Art. 3.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor e evita a obtenção, por particulares, de ganhos decorrentes de investimentos públicos.

Parágrafo único. A função social prevista neste artigo objetiva a adoção de atividades direcionando a propriedade para usos produtivos, assegurando:

- a) acesso à propriedade e à moradia;
- b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- c) prevenção e correção das distorções da valorização dos terrenos urbanos;
- d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- e) adequação do direito de construir as normas urbanísticas estabelecidas no plano diretor.

CAPÍTULO II

Da Urbanização

Art. 4.º Consideram-se atividades de urbanização:

- I — os lotes para fins urbanos, decorrentes de parcelamento, remembramento, lote isolado, condomínio ou outros assemelhados;
- II — a implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- III — a construção destinada a fins urbanos;
- IV — o uso urbano sem edificação.

§ 1.º As atividades de urbanização, previstas nos itens I e II deste artigo, serão aprovadas mediante autorização, em consonância com o plano diretor, e as mencionadas nos itens III e IV, mediante licença.

§ 2.º A autorização e a licença, referidas no parágrafo anterior, serão concedidas pelo município.

§ 3.º A autorização para instalação de equipamentos urbanos de grande porte de interesse supramunicipal, assim entendidos os terminais aéreos e marítimos, será expedida pela União ou pelo Estado, observado o âmbito de competências específicas e o plano diretor, com o parecer prévio do município envolvido.

§ 4.º As atividades de urbanização, definidas nos incisos II, III e IV deste artigo, somente serão admitidas em terrenos para fins urbanos previstos no item I.

§ 5.º Qualquer atividade de urbanização executada sem autorização ou licença pode ficar sujeita a interdição, embargo ou demolição, nos termos da legislação pertinente, excetuadas a de habitação, comércio e serviços de interesse social, definidas no plano diretor.

Art. 5.º A autorização prevista no § 1.º do art. 4.º somente será negada por interesse público devidamente justificado, através de estudos idôneos sobre o mercado imobiliário ou a capacidade pública de prover equipamentos urbanos e comunitários.

Parágrafo único. Revogada a autorização expedida, por motivo de interesse público, fica assegurado ao interessado o ressarcimento das despesas por ele efetivadas até a data de revogação.

Art. 6.º O território do município será dividido em zona urbana, de expansão urbana e rural, delimitadas no plano diretor.

§ 1.º As zonas urbana e de expansão urbana abrangerão, no máximo, a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades para os dez anos subsequentes, em consonância com o plano diretor.

§ 2.º Os municípios que integram região metropolitana ou aglomeração urbana delimitarão o plano de suas zonas urbana e de expansão urbana, de conformidade com lei estadual específica.

Art. 7.º O plano diretor estabelecerá limitações à construção por meio de índices urbanísticos relativos ao uso, ocupação e aproveitamento do solo.

Parágrafo único. Enquanto o município não aprovar o plano diretor, o índice de aproveitamento máximo será de uma vez a área do terreno.

Art. 8.º A construção será averbada no Cartório de Registro de Imóveis, com a apresentação do "alvará de ocupação", do qual constará a área total construída e a área do terreno comprometida com o índice de aproveitamento.

§ 1.º Não será permitido o parcelamento do solo quando a porção resultante estiver vinculada à construção existente.

§ 2.º Fica vedado o registro de parcelamento do solo em zona urbana ou de expansão urbana, quando dele resultem terrenos com área inferior à mínima prevista no plano diretor.

§ 3.º São nulos de pleno direito os negócios jurídicos, as sentenças judiciais e os registros celebrados, proferidos ou efetuados com infringência do disposto nos parágrafos anteriores.

§ 4.º A porção de terreno não vinculada a construção existente pode ser parcelada, desde que, por si só, ou reunida a outra de terreno contíguo, passe a constituir lote autônomo, respeitada a dimensão mínima prevista no plano diretor.

Art. 9.º O parcelamento de glebas para fins urbanos, mesmo aquele resultante de partilhas amigáveis ou judiciais de doação ou de sentença judicial, ou dos lotes isolados para fins urbanos, só poderá se realizar mediante transferências para o poder público de área institucional na proporção mínima de quinze por cento da área global.

Parágrafo único. No desmembramento de lotes resultantes de loteamentos ou desmembramento de glebas, para o qual já se tenha exigido a transferência de área prevista neste artigo, não será exigida transferência adicional.

Art. 10. O município condicionará a autorização ou a licença à existência ou à programação para implantação de equipamentos urbanos e comunitários com capacidade para atendimento da demanda e por atividades e usos a se instalarem.

§ 1.º O plano diretor definirá os equipamentos urbanos e comunitários exigíveis dos requerentes de licença ou de autorização, bem como os respectivos padrões em função das condições sócio-econômicas das atividades e usos a se instalarem.

§ 2.º Com base em lei municipal, o poder público poderá dispensar a implantação de equipamentos urbanos e comunitários aos requerentes de autorização ou de licença, em caso de incapacidade, efetiva ou presumida, sócio-econômica dos usuários finais, demonstrada mediante levantamento das tendências do desenvolvimento urbano, para arcar com as despesas de implantação desses equipamentos.

§ 3.º Os requerentes de autorização ou de licença assegurarão ao poder público os recursos necessários à implantação dos equipamentos urbanos e comunitários, quando este assumir a implementação desses equipamentos por considerá-la imprescindível para a boa execução dos trabalhos.

§ 4.º As mudanças de uso nos imóveis que impliquem em aumento da demanda de equipamentos urbanos e comunitários, definidos por lei municipal, estarão sujeitos a licenciamento e ao disposto nos parágrafos anteriores.

§ 5.º Quando o poder público já tiver implantado os equipamentos urbanos e comunitários necessários, os que requererem a autorização ou a licença transferir-lhe-ão os recursos financeiros correspondentes à parcela que, proporcionalmente, lhes couber dos custos havidos, em valor atualizado.

§ 6.º O ente encarregado da implantação de equipamentos urbanos e comunitários oferecerá garantias reais que assegurem a sua implantação ao mesmo tempo do parcelamento, construção ou utilização pretendidos, ficando o prejudicado autorizado a cobrar judicialmente a eventual inadiplência.

Art. 11. O plano diretor definirá o prazo de validade da autorização e da licença, bem como os requisitos que caracterizem o início, reinício e conclusão da obra.

Art. 12. São nulas de pleno direito as licenças e autorizações expedidas em desacordo com esta lei e com o plano diretor, sujeitando-se o

infrator a multa simples ou diária, interdição, embargo ou demolição da obra, nos termos da legislação própria, respondendo ainda o infrator pelos danos causados.

Art. 13. O poder público poderá estabelecer as seguintes áreas especiais:

I — áreas de urbanização preferencial;

II — áreas de reurbanização;

III — áreas de urbanização restrita;

IV — áreas de regularização fundiária;

§ 1.º Áreas de urbanização preferencial são as destinadas a:

- a) ordenação e direcionamento da urbanização;
- b) implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários;
- c) indução da ocupação de terrenos edificáveis;
- d) adensamento de áreas edificadas.

§ 2.º Áreas de reurbanização são as que, para a melhoria das condições urbanas, exigem o reparcelamento do solo, a recuperação ou a substituição de construções existentes.

§ 3.º Áreas de urbanização restrita são aquelas em que a urbanização deve ser desestimulada ou contida, em decorrência de:

- a) necessidade de preservação de seus elementos naturais e de características de ordem fisiográfica;
- b) vulnerabilidade a intempéries, calamidades e outras condições adversas;
- c) necessidade de proteção ambiental e de preservação do patrimônio histórico, artístico, turístico, cultural, arqueológico e paisagístico;
- d) proteção aos mananciais, às praias, regiões lacustres e margens de rios;
- e) manutenção do nível de ocupação da área;
- f) implantação e operação de equipamentos urbanos de grande porte, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas e outros;
- g) necessidade de preservação da produção rural e de aproveitamento de recursos minerais.

§ 4.º Áreas de regularização fundiária são as habitadas por população de baixa renda e que devem, no interesse social, ser objeto de ações visando à consolidação do domínio, sujeitas a critérios especiais de urbanização, bem como à implantação prioritária de equipamentos urbanos e comunitários.

CAPITULO III

Da Promoção do Desenvolvimento Urbano

Art. 14. A promoção do desenvolvimento urbano compete, principalmente, ao poder público, mediante ação integrada da União, dos Estados e dos municípios.

Art. 15. Na promoção do desenvolvimento urbano, a União deverá:

I — elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II — planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações.

III — instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

IV — estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

V — legislar privativamente sobre:

a) desapropriação;

b) diretrizes da política nacional de transportes;

c) trânsito e transporte;

VI — legislar concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal sobre:

a) direito urbanístico;

b) florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

c) proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico;

d) responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e arqueológico.

VII — exercer competência em comum com os Estados e municípios para:

a) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

b) impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

c) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

d) preservar as florestas, a fauna e a flora;

e) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

f) combater as causas da pobreza e os fatos de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

g) estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

h) promover e incentivar o turismo.

Art. 16. Na promoção do desenvolvimento urbano, o Estado deverá:

I — legislar concorrentemente com a União, e o Distrito Federal sobre a matéria enumerada no item VI do art. 15;

II — exercer competência comum com a União e os municípios sobre os assuntos relacionados no item VII do artigo anterior;

III — instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

IV — promover e incentivar o turismo;

V — reduzir as desigualdades regionais e sociais;

VI — estabelecer a localização, em âmbito municipal, de equipamentos de grande porte, quais sejam, terminais aéreos e marítimos, de relevância para a política estadual de desenvolvimento urbano, ouvidos a União e os municípios interessados.

Art. 17. Na promoção do desenvolvimento urbano, caberá ao município:

I — exercer competência em comum com a União e o estado sobre os assuntos enumerados no item VII do art. 15 desta lei;

II — suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

III — criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

IV — organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

V — promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

VI — promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual;

VII — instituir contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas;

VIII — observar o princípio da função social da propriedade;

IX — defender o meio ambiente;

X — reduzir as desigualdades sociais;

XI — promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento sócio-econômico;

XII — instituir, nos termos desta lei, o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, no prazo máximo de vinte e quatro meses, contado da data de publicação desta lei;

XIII — executar a política municipal de desenvolvimento urbano;

XIV — estabelecer as áreas especiais previstas no art. 13 desta lei.

CAPÍTULO IV

Do Regime Urbanístico

SEÇÃO I

Dos Instrumentos de Desenvolvimento Urbano

Art. 18. Para os fins desta lei serão utilizados:

I — planejamento urbano:

a) plano diretor;

- b) parcelamento do solo;
 - c) zoneamento;
 - d) código de edificações;
 - e) código de obras;
 - f) posturas urbanísticas complementares;
- II — instrumentos tributários e financeiros, em especial:
- a) imposto predial e territorial urbano-progresivo NO TEMPO;
 - b) imposto de renda sobre lucro imobiliário;
 - c) taxas e tarifas, diferenciadas em função de projetos de interesse social;
 - d) contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas;
 - e) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
 - f) fundos destinados ao desenvolvimento urbano;
 - g) contribuição urbanística;
 - h) taxa de urbanização.
- III — institutos jurídicos:
- a) desapropriação;
 - b) servidão administrativa;
 - c) tombamento de bens;
 - d) direito real de concessão de uso;
 - e) transferência do direito de construir;
 - f) direito de superfície;
 - g) direito de preempção;
 - h) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - i) requisição urbanística;
 - j) reurbanização consorciada;
 - k) usucapião especial de imóvel urbano;
 - l) outras limitações administrativas previstas em lei;
- IV — regularização fundiária;
- V — outros instrumentos previstos em lei.

§ 1.º A desapropriação, a servidão administrativa, o tombamento de bens e o direito real de concessão de uso regem-se pela legislação que lhes é própria.

§ 2.º A contribuição urbanística tem como fato gerador a valorização imobiliária decorrente de intervenção urbanística realizada pelo poder público.

§ 3.º A taxa de urbanização tem como fato gerador o custo de atividades exercidas pelo poder público na efetiva ação de polícia e na prestação de serviços urbanos.

SEÇÃO II

Do Plano Diretor

Art. 19. O plano diretor, aprovado por lei municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 1.º O plano diretor deverá conter:

- a) exposição circunstanciada sobre o desenvolvimento econômico, financeiro, social, urbano e administrativo do município;
- b) objetivos estratégicos, fixados com vistas à solução dos principais problemas e entraves ao desenvolvimento municipal;
- c) diretrizes econômicas, financeiras, sociais, de uso e ocupação do solo, e administrativas, visando atingir os objetivos estratégicos e, quando for o caso, as respectivas metas;
- d) ordem de prioridades, abrangendo objetivos e diretrizes;
- e) estimativa preliminar do montante de investimentos e dotações financeiras necessárias à implementação das diretrizes e consecução dos objetivos do plano diretor, segundo a ordem de prioridades estabelecida.

§ 2.º O município estabelecerá adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, notadamente o zoneamento, os índices urbanísticos e as áreas de interesse especial, delimitando-as ou fixando as limitações administrativas nelas incidentes.

§ 3.º Quando se tratar de município integrante de região metropolitana ou de aglomeração urbana, seu plano diretor será compatibilizado com o planejamento metropolitano ou da aglomeração urbana.

§ 4.º Para elaboração do plano diretor, o município poderá suspender a concessão de autorização ou licença por até um ano, por decreto, prorrogável por decisão do legislativo municipal, até sua promulgação.

§ 5.º O município com população inferior a vinte mil habitantes deverá elaborar sua legislação urbanística, contendo, no mínimo, a estrutura urbana proposta, os limites de área urbana e de expansão urbana, com indicação das áreas preferenciais de urbanização e as diretrizes de uso e ocupação do solo.

SEÇÃO III

Do Direito de Superfície

Art. 20. O proprietário de terreno urbano pode conceder a outrem, por tempo determinado ou indeterminado, o direito de construir ou plantar, mediante escritura pública, devidamente registrada, no Cartório de Registro de Imóveis, adquirindo o concessionário a propriedade da construção ou plantação.

Parágrafo único. No caso de construção ou plantação já existente, o proprietário do terreno poderá alienar a construção, a plantação ou o solo separadamente.

Art. 21. A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa. Se onerosa, estipularão as partes a forma de pagamento.

Art. 22. O superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre o imóvel superficializado.

Art. 23. A superfície pode ser transferida a terceiros e, por morte do superficiário, a seus sucessores.

§ 1.º Salvo disposições em contrário, as obrigações constantes do título superficiário são exigíveis do adquirente do direito de superfície.

§ 2.º Não será estipulado, a nenhum título, em favor do dono do terreno, o pagamento de qualquer garantia pela transferência da superfície.

Art. 24. Em caso de alienação do solo da superfície, o superficiário ou o dono do solo têm o direito de preferência, em igualdade de condições.

§ 1.º O direito de preferência caducará quando não exercido nos três dias subsequentes ao dia em que o superficiário ou o dono do solo for informado das condições da alienação.

§ 2.º Responderá por perdas e danos aquele que alienar seu direito sem observância do disposto no parágrafo anterior, juntamente com o adquirente de má fé, sendo nula de pleno direito a alienação efetuada em desacordo com este artigo.

Art. 25. Extinguir-se-á a superfície se o superficiário incorrer em infração grave de obrigação constante do respectivo título.

§ 1.º Não paga a pensão superficiária ajustada, o concedente não terá outro direito, ainda que estipulado, senão o de receber as prestações vencidas, atualizadas monetariamente e respectivos juros de mora.

§ 2.º Extinta a superfície, o dono do solo passará a ter o domínio pleno do terreno, da construção ou plantação, independentemente de indenização, se as partes não houverem acordado o contrário, observadas as seguintes disposições:

I — a extinção do direito de superfície implicará na extensão à coisa superficiária, dos direitos reais que gravam o solo, observado o adiante disposto quanto à hipoteca;

II — na hipótese de extinção do direito de superfície, pelo advento do termo, a hipoteca da coisa superficiária, igualmente se extingue. A hipoteca do solo não se estende à coisa superficiária;

III — se por outra causa se extinguir a superfície, a hipoteca da coisa superficiária ou do solo continuará a gravar separadamente cada um desses bens.

Art. 26. O direito de superfície extingue-se ainda:

I — se o superficiário não concluir a obra no prazo fixado;

II — no prazo de cinco anos, contado da data de constituição do direito de superfície, na falta de fixação de outro prazo para conclusão da obra;

III — se destruída a construção, o superficiário não a refizer no prazo fixado ou, na falta deste, no prazo de cinco anos, a partir da notificação para aquele fim.

Art. 27. O direito de superfície constituído por pessoa jurídica de direito público rege-se pelo disposto nesta seção.

SEÇÃO IV

Do Parcelamento, da Desapropriação e da Edificação Compulsórios

Art. 28. O poder público, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigirá do proprietário do solo urbano não edificado,

subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I — parcelamento ou edificação compulsórios, no prazo máximo de três anos, a contar da data de notificação pela prefeitura ao proprietário do imóvel, devendo a notificação ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis;

II — imposto progressivo no tempo sobre a propriedade predial e territorial urbana;

III — desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 29. Salvo o caso previsto no item III do artigo anterior, as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

Art. 30. A desapropriação poderá abranger a área contigua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública de imóvel urbano para o cumprimento de sua função social, deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

Art. 31. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Art. 32. A alienação do imóvel, posterior à data da notificação, não interrompe o prazo fixado para o parcelamento e a edificação compulsórios.

SEÇÃO V

Do Direito de Preempção

Art. 33. Fica assegurado ao município preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação, nos seguintes casos:

- a) entre particulares;
- b) entre órgãos e entidades da administração direta e indireta de qualquer nível de governo;
- c) entre particulares e órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Parágrafo único. Lei municipal, com base no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e indicará o valor dos imóveis atingidos. O prazo de vigência do direito de preempção será de dez anos, prorrogáveis por cinco anos.

Art. 34. O direito de preempção será exercido para atender às seguintes finalidades:

- I — realização de programas habitacionais;
- II — criação de áreas públicas de lazer;
- III — implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

IV — constituição de reserva fundiária;

V — ordenação e direcionamento da expansão urbana;

VI — constituição de áreas de preservação ecológica e paisagística;

VII — regularização fundiária.

Art. 35. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o município manifeste seu interesse na compra, no prazo de noventa dias. Transcorrido esse prazo sem manifestação, entende-se haver desinteresse do município na aquisição, podendo o proprietário realizar livremente a alienação com terceiros.

Art. 36. O proprietário e o Executivo Municipal, caso discordem do valor indicado pela lei prevista no parágrafo único do art. 33, poderão requerer arbitramento judicial, na forma da lei civil.

§ 1.º Realizado o arbitramento judicial, a parte discordante do preço poderá desistir do negócio, arcando com o pagamento das custas.

§ 2.º Com a desistência de uma das partes, a alienação do imóvel durante o prazo de preempção somente poderá ser realizada observado o preço fixado previamente em lei ou o arbitrado judicialmente, escolhendo-se sempre o de menor valor, monetariamente corrigido.

§ 3.º O direito de preempção, a que se refere o art. 33, fica assegurado ao Município enquanto vigorar o prazo estipulado na lei municipal, independentemente de uma ou mais alienações sobre o mesmo imóvel.

Art. 37. A alienação efetuada em desacordo com os preceitos desta Seção é nula de pleno direito, sendo vedado o registro do respectivo instrumento no Cartório de Registro de Imóveis.

SEÇÃO VI

Da Requisição Urbanística

Art. 38. O Município, com base no plano diretor e no projeto aprovado, poderá requisitar, ocupando por prazo determinado, um ou mais imóveis contíguos, situado em zona urbana ou de expansão urbana, para promover loteamentos ou obras de urbanização e reurbanização, devolvendo, após o prazo fixado, o imóvel devidamente urbanizado ou outro de valor equivalente aos respectivos proprietários.

§ 1.º A requisição urbanística poderá ser solicitada por proprietários de terrenos eventualmente interessados.

§ 2.º O ente requisitante reservará para si, a título de ressarcimento, determinada quantidade de imóveis de valor equivalente à totalidade do custo público do empreendimento urbanístico.

§ 3.º Além da reserva de imóveis prevista no parágrafo anterior, o ente requisitante reservará até dez por cento da área total de terrenos ou gleba sujeita à requisição urbanística, para implantação de programas habitacionais públicos, destinados a famílias de baixa renda.

§ 4.º Na execução do empreendimento urbanístico, o ente requisitante observará os preceitos do plano diretor e providenciará o respectivo registro no cartório da circunscrição imobiliária competente.

§ 5.º Para fins de registro do empreendimento no Cartório de Registro de Imóveis, a administração indireta fica dispensada da apresentação de cópia do ato de aprovação pelo município.

Art. 39. Para proceder à requisição, o município, ou entidade de sua administração indireta, notificará o proprietário, cientificando-o dos termos e condições em que executará o empreendimento urbanístico.

§ 1.º No instrumento de notificação deverá constar, no mínimo, o seguinte:

I — declaração de que o projeto e demais documentos pertinentes encontram-se à disposição dos interessados para exame;

II — intimação para que o imóvel seja desocupado no prazo de noventa dias, contado da data de recebimento da notificação;

III — valor atribuído ao imóvel;

IV — prazo de execução do empreendimento, com cronograma discriminando as respectivas etapas;

V — indicação precisa dos lotes e edificações urbanizados, a serem devolvidos com a respectiva área, localização e valor;

VI — indicação dos lotes urbanizados reservados para o requisitante;

VII — solução de moradia para a população residente na área;

§ 2.º Caso o imóvel não seja desocupado no prazo estipulado no inciso II do parágrafo anterior, o ente requisitante ocupará o imóvel requisitado, dando início às obras previstas, mediante emissão de posse definitiva pelo Poder Judiciário.

Art. 40. Caso discorde dos termos e condições estabelecidas pelo ente requisitante, para a devolução prevista no art. 38 desta lei, o proprietário atingido poderá requerer, no prazo de noventa dias, o juízo arbitral, ficando sujeito à decisão judicial.

§ 1.º Terminando o prazo previsto neste artigo, sem que tenha sido requerido o juízo arbitral, significa de pleno direito, a aceitação integral pelo proprietário atingido dos termos e condições fixados pelo ente requisitante.

§ 2.º Para os efeitos previstos neste artigo, a instituição do juízo arbitral independe de compromisso escrito, devendo o árbitro ser sempre juiz, sendo irrenunciável a indicação que contenha a aprovação das partes interessadas.

§ 3.º Aplicam-se, no que couber, as disposições da legislação processual civil relativas ao juízo arbitral.

Art. 41. Ao título definitivo firmado pelo ente requisitante, contendo os termos, cláusulas, condições relativas ao empreendimento, descrição completa dos lotes urbanizados com indicação dos respectivos proprietários, atribui-se o caráter de escritura pública, para fins e efeitos de direito, devendo ser registrada no cartório da circunscrição imobiliária competente, para transmissão do domínio sobre os lotes urbanizados.

Art. 42. Qualquer atraso ou interrupção na execução do empreendimento urbanístico, salvo caso fortuito ou motivo de força maior, obriga o ente requisitante a indenizar o proprietário pelos prejuízos causados.

Art. 43. Na aplicação da requisição urbanística, o ente requisitante garantirá o acompanhamento pelos particulares interessados, assegurando-lhes o acesso a documentos e projetos pertinentes.

Art. 44. Fica permitida a requisição urbanística para fins de reurbanização, desde que o empreendimento seja aceito por dois terços dos proprietários atingidos, aplicando-se-lhe, no que couber, as disposições contidas nesta Seção.

Parágrafo único. Os inquilinos de imóveis da área atingida por reurbanização, deverão ser consultados mediante:

I — publicação prévia dos estudos que deram base à requisição urbanística;

II — audiência pública dos interessados.

SEÇÃO VII

Da Usucapião Especial de Imóvel Urbano

Art. 45. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1.º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2.º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.

§ 3.º Equipara-se ao usucapiente, para efeito de reconhecimento de usucapião especial de imóvel urbano, o adquirente de terreno de loteamento irregular.

§ 4.º A usucapião especial não incidirá sobre imóvel urbano ocupado por empregados domésticos, tais como caseiros, jardineiros e outros, em função dos serviços prestados pelos mesmos.

Art. 46. Os terrenos contínuos com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, nos quais existem aglomerados de edificações precárias, tais como barracos, taperas, cortiços e similares, destinados a moradia e ocupados por dois ou mais possuidores, pessoas físicas, são susceptíveis de serem usucapidos coletivamente.

Art. 47. A usucapião especial de imóvel urbano não incidirá:

I — em imóveis públicos;

II — em áreas indispensáveis à segurança nacional;

III — em áreas consideradas, por lei "non aedificandi";

IV — nas áreas de domínio público de uso do povo;

V — nas áreas de uso especial do poder público;

VI — em áreas de proteção ambiental.

Parágrafo único. Os ocupantes de terrenos localizados nas áreas previstas neste artigo têm assegurada a preferência para assentamento em outras, selecionadas pelo poder público ou entidade competente.

Art. 48. O Juiz, na ação de usucapião especial de imóvel urbano, fará cumprir a legislação urbanística pertinente a habitações de interesse social, atendendo aos princípios de justiça e equidade e à função social da propriedade visados nesta lei.

Art. 49. A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo Juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no Cartório de Registro de Imóveis, independentemente de justo título e boa fé, desde que os posselros, por si ou seus antecessores, comprovem a posse ininterrupta e sem oposição por cinco anos, utilizando-o para sua moradia ou de sua família e que não sejam, individual ou coletivamente, proprietários de outros imóveis urbano ou rural.

§ 1.º Na sentença, o Juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada posselro, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, homologado pelo município, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 2.º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos e homologação pelo município.

§ 3.º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

§ 4.º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido pelos artigos anteriores, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

Art. 50. O município, em comum acordo com os condôminos, promoverá, dirigirá e executará a urbanização ou reurbanização de terreno objeto de usucapião especial coletiva urbana.

Art. 51. Os condôminos poderão associar-se em cooperativa popular urbanizadora, para o fim de promoverem, por si próprio ou por terceiros, a construção, reforma ou ampliação de suas moradias, bem como a realização de benfeitorias e instalação de equipamentos urbanos e comunitários.

§ 1.º A cooperativa popular urbanizadora, constituída para o fim previsto neste artigo, poderá ter, no mínimo, dois associados.

§ 2.º É vedado o ingresso de pessoas jurídicas na sociedade cooperativa.

Art. 52. A cooperativa popular urbanizadora poderá contrair empréstimo, sob garantia hipotecária, destinados à aquisição de ferramentas e materiais de construção e, quando for o caso, à contratação de terceiros para prestação de serviços relacionados com as finalidades da sociedade.

Art. 53. O ingresso na sociedade cooperativa popular urbanizadora somente será permitido aos condôminos do terreno usucapido que o utilizem para sua moradia ou de sua família, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

Parágrafo único. A cooperativa popular urbanizadora não poderá ter associados em número superior ao de habitações e não admitirá associado com posse sobre mais de uma moradia.

Art. 54. O Poder Executivo Municipal exercerá as funções de órgão de controle e prestará serviços de assessoramento técnico, administrativo

e contábil à sociedade cooperativa popular urbanizadora, com âmbito de atuação no respectivo território municipal.

Art. 55. Aplica-se à presente Seção, no que couber, a legislação federal que rege as sociedades cooperativas em geral, especialmente a Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

§ 1.º O Município, em face do disposto neste artigo, dispensará as exigências consideradas dificultadoras da implantação e funcionamento da cooperativa popular urbanizadora, previstas no art. 50, tendo em vista suas finalidades sociais.

§ 2.º O Poder Público Municipal poderá intervir na sociedade cooperativa popular urbanizadora, quando ocorrer qualquer das hipóteses previstas na legislação federal que rege as sociedades cooperativas.

Art. 56. Adotar-se-á, na ação de usucapião especial de imóveis urbanos, o procedimento sumaríssimo, assegurada a preferência à sua instrução e julgamento.

§ 1.º O autor, fundamentado o pedido e individualizando o imóvel, poderá requerer, na petição inicial, audiência preliminar, a fim de justificar a posse que, se comprovada, será nele mantido liminarmente até a decisão final da causa.

§ 2.º O autor requererá ainda a citação pessoal daquele em cujo nome esteja registrado o imóvel usucapiendo e dos confinantes e, por edital, dos réus ausentes, incertos ou desconhecidos, na forma do art. 232 do Código de Processo Civil, valendo a citação para todos os atos do processo.

§ 3.º Serão cientificados por carta, para que manifestem interesse na causa, os representantes da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, no prazo de quarenta e cinco dias.

§ 4.º O prazo para contestar a ação correrá a partir da data da intimação da decisão que declarar justificada a posse.

Art. 57. A associação condominial de moradores, representada pelo síndico, poderá promover em juízo a ação de usucapião especial coletiva de imóvel urbano.

§ 1.º O autor da ação de usucapião especial de imóvel urbano, coletiva ou individual, terá, se o pedir, o benefício da assistência judiciária gratuita, inclusive para os atos a serem praticados no Cartório de Registro de Imóveis.

§ 2.º Provando-se que o autor, pessoa física ou jurídica, possui situação econômica capaz de pagar os custos do processo e honorários advocatícios, o Juiz ordenar-lhe-á que pague, monetariamente corrigido, o valor das isenções concedidas, ficando suspenso, até o pagamento devido, o registro da sentença.

Art. 58. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Art. 59. O Juiz, a requerimento do autor da ação de usucapião especial de imóvel urbano, determinará que a autoridade policial garanta a permanência no imóvel e a integridade física de seus ocupantes, sempre que necessário.

Art. 60. Para efeito de aplicação da usucapião especial de imóvel urbano, será considerado imóvel urbano o situado na zona urbana ou de expansão urbana.

SEÇÃO VIII

Da Transferência do Direito de Construir

Art. 61. Lei municipal poderá autorizar o proprietário de imóvel considerado como de interesse do patrimônio histórico, artístico, turístico, arqueológico, paisagístico ou ecológico, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor e ainda não exercido.

Parágrafo único. A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao poder público seu imóvel, ou parte dele, para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

Art. 62. A lei municipal referida no artigo anterior, estabelecerá ainda os locais e as condições em que será possível a transferência do direito de construir.

§ 1.º A Prefeitura fornecerá certidão do montante das áreas construíveis, que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionamento.

§ 2.º A certidão referida no parágrafo anterior e a escritura de transferência do direito de construir de um imóvel para outro, serão averbadas nas respectivas matrículas.

§ 3.º A lei municipal citada no artigo precedente, somente poderá ser aprovada após estudo e exame pela Câmara Municipal, que assegurem a inexistência de prejuízos ao patrimônio histórico, artístico, turístico, arqueológico, paisagístico ou ecológico nos locais para os quais seja possível a transferência do direito de construir. Constatada a possibilidade de ocorrer prejuízos para o patrimônio a proteger, a transferência do direito de construir não será autorizada.

SEÇÃO IX

Da Reurbanização Consorciada

Art. 63. O Município, com base no plano diretor, poderá declarar de interesse social, para fins de desapropriação, imóvel urbano improdutivo ou subutilizado sem corresponder às necessidades de habitação ou trabalho da população a que deve ou possa suprir com nova destinação de uso.

§ 1.º O imóvel desapropriado, mediante prévia licitação, poderá ser objeto de venda, incorporação, concessão real de uso, locação ou outorga do direito de superfície a quem estiver em condições de dar-lhe a destinação social prevista no plano diretor.

§ 2.º O poder público poderá exigir no edital que o licitante vencedor promova a desapropriação em nome da Administração e indenize o expropriado.

§ 3.º No edital, o poder público estabelecerá as condições e os termos de ressarcimento ao licitante vencedor, mediante a transferência de parte dos imóveis vinculados ao empreendimento.

CAPITULO V

Do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

Art. 64. A União assegurará ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano o apoio técnico, administrativo e financeiro necessários ao exercício de suas atividades, organizando para tanto uma Secretaria Executiva.

Art. 65. Compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, órgão colegiado vinculado ao Ministério do Interior:

I — propor as diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano;

II — examinar e compatibilizar, em conjunto com os ministérios específicos, as políticas nacionais de desenvolvimento econômico, emigração, desenvolvimento regional, localização industrial, incluindo a dimensão espacial da política de incentivos fiscais, estrutura agrária, emprego e bem-estar social, nos aspectos que repercutam no processo de urbanização e na ordenação territorial do País;

III — expedir normas administrativas e diretrizes relativas à política habitacional, de saneamento básico, de transportes urbanos e outras vinculadas ao desenvolvimento urbano;

IV — acompanhar e avaliar a execução da política nacional de desenvolvimento urbano.

CAPITULO VI

Dos Crimes em Matéria Urbanística

Art. 66. Fica acrescentado ao art. 1.º do Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, o item seguinte:

“Art. 1.º

XVI — praticar qualquer ato que, explicita ou implicitamente, ocasione ou autorize o descumprimento de diretrizes ou prioridades estabelecidas no plano diretor e, quando for o caso, no plano metropolitano de desenvolvimento urbano.”

Art. 67. Constituem crimes urbanísticos:

I — infringir, por ação ou omissão, as diretrizes e a ordem de prioridade estabelecidas no plano diretor.

Pena — detenção de três meses a um ano ou multa de cinco a trinta vezes o salário mínimo.

II — construir ou deixar construir excedendo os limites máximos estabelecidos em legislação municipal ou estadual relativos ao uso e ocupação do solo;

Pena — detenção de seis meses a dois anos ou multa de dez a cinquenta vezes o salário mínimo.

III — construir ou deixar construir em desacordo com os termos da licença concedida pelo município;

Pena — detenção de dois a seis meses ou multa de cinco a vinte vezes o salário mínimo.

IV — parcelar ou deixar parcelar terreno em dimensão inferior à mais restrita estabelecida em legislação estadual ou municipal;

Pena — detenção de seis meses a dois anos ou multa de dez a cinquenta vezes o salário mínimo.

V — construir ou deixar construir em área "non aedificandi";

Pena — detenção de quatro meses a dois anos ou multa de oito a quarenta vezes o salário mínimo e demolição da obra.

VI — construir ou deixar construir sem a necessária licença concedida pelo município;

Pena — detenção de três a seis meses ou multa de cinco a vinte e cinco vezes o salário mínimo e demolição da obra.

VII — registrar títulos relativos a imóveis e averbar edificações, contrariando dispositivos vigentes das leis federais, estaduais ou municipais;

Pena — detenção de quatro a oito meses ou multa de oito a trinta vezes o salário mínimo.

VIII — infringir, não cumprir ou permitir que não se cumpra determinações da legislação urbanística referente ao uso e ocupação do solo;

Pena — detenção de cinco meses a dois anos ou multa de cinco a trinta vezes o salário mínimo.

IX — causar danos ao meio ambiente ou ao patrimônio artístico, turístico, histórico, cultural, paisagístico ou ecológico;

Pena — detenção de três meses a um ano ou multa de dez a quarenta vezes o salário mínimo.

§ 1.º **Incorrem nas respectivas penas:**

I — os dirigentes de entidades federais, estaduais ou municipais e os de pessoas jurídicas que, de qualquer modo, tenham contribuído para a prática de qualquer dos crimes urbanísticos acima mencionados;

II — os servidores públicos que, no exercício de suas atribuições, tenham contribuído para a prática de qualquer dos crimes enumerados no caput deste artigo;

III — as pessoas físicas mandantes ou responsáveis pela prática de qualquer ilícito penal mencionado no caput deste artigo;

IV — os profissionais responsáveis pela elaboração de projetos que tenham servido de base para a prática dos mesmos crimes.

V — os oficiais dos Cartórios de Registro de Imóveis e seus auxiliares, que, por erros ou omissões, tenham contribuído para a prática dos citados crimes.

§ 2.º O Juiz, na gradação da pena de multa, levará em conta o montante do prejuízo econômico ou social causado, o lucro auferido com a prática do ato criminoso e a condição econômica de quem praticou ou contribuiu para o ilícito penal.

CAPÍTULO VII

Disposições Gerais

Art. 68. O município instituirá, por lei, comissão incumbida de elaborar, controlar, fiscalizar e acompanhar a execução do plano diretor, com a participação de segmentos representativos da comunidade, atendidos os interesses urbanísticos.

Art. 69. Para os fins desta lei, entende-se por:

I — "Equipamento Urbano": os bens destinados à prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e pluvial, limpeza pública, energia elétrica, telecomunicações, serviço postal, transporte e sistema viário, gás canalizado, segurança pública e outros, necessários ao pleno funcionamento das cidades;

II — "Equipamentos Comunitários": bens destinados à educação e cultura, saúde, recreação e esportes, abastecimento, culto e outros necessários à vida urbana;

III — "Taxa de Ocupação": é a relação entre a projeção horizontal da construção e a área total do terreno;

IV — "Índice ou Coeficiente de Aproveitamento": é a relação existente entre a área total de construção e a área do terreno;

V — "Tipo de Uso": é a atividade permitida no imóvel;

VI — "Índice Urbanístico": é um parâmetro numérico, definidor de uma relação quanto ao parcelamento, uso e ocupação do solo;

VII — "Remembramento": é a soma das áreas de duas ou mais glebas ou lotes para a formação de outra gleba ou de outro lote.

Art. 70. Na elaboração de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o poder público deverá garantir a participação da comunidade.

Parágrafo único. Com este objetivo, o poder público viabilizará esta participação, mediante a criação de instrumentos para:

I — audiência do Poder Legislativo, das associações de bairros, entidades de classe e outras associações locais e a própria comunidade envolvida;

II — ampla divulgação e informação dos objetivos, diretrizes e prioridades pretendidas.

Art. 71. A associação comunitária, regularmente constituída e com desempenho regular de suas funções estatutárias há pelo menos dois anos, será considerada como parte legítima para propor ação judicial ou popular, objetivando o cumprimento dos preceitos desta lei e das normas estaduais e municipais pertinentes.

Art. 72. O vizinho é parte legítima para propor ação destinada a impedir a ocupação ou o uso de imóvel em desacordo com as normas urbanísticas.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, considera-se também vizinho quem sofra diretamente os efeitos de ocupação ou uso de imóvel em desacordo com a legislação urbanística.

Art. 73. Para os fins desta lei, equipara-se ao proprietário o compromissário comprador, com título irrevogável e registrado no Cartório de Registro de Imóveis, exceto em relação ao direito de superfície.

Art. 74. Aplicam-se, no que couber, ao Distrito Federal e aos territórios, as disposições desta lei.

Art. 75. Não será permitida a urbanização que impeça o livre e franco acesso público às praias e ao mar.

Art. 76. Na hipótese de terem sofrido prejuízos na elaboração e execução de projetos aprovados, mediante autorização ou licença, antes da vigência desta lei, os respectivos titulares poderão pleitear judicialmente o ressarcimento dos gastos efetuados em decorrência dessa aprovação.

CAPÍTULO VIII

Das Disposições Finais

Art. 77. O valor justo da desapropriação não incorporará, em seu preço, qualquer quantia decorrentes de investimento público.

Parágrafo único. A apuração do seu valor far-se-á mediante levantamento do valor rural de terreno equivalente, acrescido do custo das melhorias sobre ele realizadas por seu proprietário, monetariamente corrigido.

Art. 78. As aglomerações urbanas e as áreas de polarização urbana integrada serão estabelecidas para o planejamento, coordenação e fiscalização das atividades e serviços de interesse comum, em áreas constituídas por municípios que façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

Parágrafo único. Entende-se por:

I — aglomerações urbanas: as áreas onde haja conurbação integrada por municípios vizinhos não constituintes de regiões metropolitanas;

II — áreas de polarização urbana integrada: as áreas constituídas por municípios vizinhos não conurbadas que façam parte da mesma comunidade sócio-econômica e exijam a execução de serviços de interesse comum.

Art. 79. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 80. Revogam-se as disposições em contrário.

Justificação

Atualmente o urbanismo constitui arte social, onde o estético substituiu o útil, deixando de colimar unicamente a parte arquitetônica da cidade, para cuidar de sua estrutura e de seu funcionamento, objetivando a realização de maior bem para o maior número de pessoas.

Como arte social, visa o bem-estar coletivo e a humanização da cidade, intentando harmonizar o homem com a natureza nos seus três elementos fundamentais: ambiente, função e organismo.

Destarte, o urbanismo coordena, integra e equilibra o espaço: como arte, porque cria sínteses novas; como ciência, porque estuda metodicamente os fatos, pesquisando-lhes causas e origens para prescrição dos remédios adequados; e, finalmente, como filosofia, porque sua escola de valores prescreve, impõe e exige a precedência absoluta dos valores humanos e espirituais em face dos mecanismos ou imobiliários.

Infelizmente, o urbanismo de nossos dias vem acumulando, em decorrência de vários fatores, inúmeros problemas, no perpassar das últimas décadas, com graves reflexos numa sociedade aflita, exigindo, com a maior brevidade, a aplicação de instrumentos técnico-jurídicos que possam interagir com o meio urbano, para correção de suas distorções e a perseguição de melhor qualidade de vida para sua população urbana, já que o poder público começa a se preocupar de um modo mais objetivo com o bem-estar dos indivíduos.

O Brasil, com o novo Instrumento Jurídico Fundamental, iniciou seus primeiros passos na aplicação dessa ciência-arte tão benéfica e indispensável ao progresso humano. O País não questionava a necessidade de estabelecer caminhos objetivos para uma boa organização do espaço urbano. As cidades foram crescendo ao sabor do acaso ou da necessidade, como a criança que nasce e cresce sem nenhuma orientação no seu traçado de vida e que, se assim continua, morrerá com todas as suas potencialidades inalteradas. É o que não queremos que ocorra com nossas cidades, que estão crescendo sem os benefícios que a ciência urbanística pode proporcionar, razão maior para a iniciativa da presente proposta de lei.

Por outro lado, há uma absoluta inexistência de construção doutrinária sobre o que seja plano urbanístico no Direito brasileiro. Inexiste, entre nós, a tradição do estudo jurídico do que seja plano urbanístico e a própria concreção objetiva do mesmo encaixado num ordenamento jurídico, fato altamente constrangedor para a cultura jurídica do País.

O Direito deve ser instrumento do desenvolvimento; orientador e condicionador do comportamento humano, mais do que simples homologador do fato social. O campo do Direito Urbanístico é novo e já engloba graves problemas decorrentes do processo de urbanização acelerada e outros, a exigir medidas urgentes e adequadas dos criadores e implementadores do Direito.

Intentamos, com a modesta iniciativa, regulamentar o Capítulo II do Título VII da Constituição Federal, para que nossos administradores urbanos, com os instrumentos jurídicos adequados oferecidos por este projeto de lei, possam exercer, com desenvoltura, suas profundas e nobilitantes atribuições, graças ao novo ordenamento jurídico que a Nova Carta Magna criou, a saber:

"Art. 5.º

.....
XXII — é garantido o direito de propriedade;

XXIII — a propriedade atenderá a sua função social;
.....

XXIV — a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;
.....

LXXIII — qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Art. 21. Compete à União:
.....

XVIII — planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações.
.....

XX — instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI — estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....
II — desapropriação;

.....
IX — diretrizes da política nacional de transportes;

.....
XI — trânsito e transporte;

.....
Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....
III — proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

.....
IV — impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural;

.....
VI — proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

.....
VII — preservar as florestas, a fauna e a flora;

.....
IX — promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

.....
X — combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

.....
XII — estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

.....
Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

.....
Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....
I — Direito urbanístico;

.....
VI — florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII — proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII — responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Art. 25.

§ 3.º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Art. 3.º Compete aos municípios:

I — legislar sobre assuntos de interesse local;

II — suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

IV — criar, organizar e suprimir distrito, observada a legislação estadual;

V — organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

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

IX — promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III — promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, poderão instituir os seguintes tributos:

III — contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Art. 156. Compete aos municípios instituir impostos sobre:

I — propriedade predial e territorial urbana;

II — transmissão "inter vivos"

§ 1.º O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

.....
III — Função social da propriedade;
.....

VI — defesa do meio ambiente;

VII — redução das desigualdades regionais e sociais.

Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1.º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3.º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4.º É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I — parcelamento ou edificação compulsórios;

II — imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III — desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1.º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2.º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez;

§ 3.º Os imóveis públicos não serão adequados por usucapião.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

.....
IV — as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V — os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico;

§ 1.º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registro, vigilância, tombamento e desapropriação, e outras formas de acautelamento e preservação.

.....
§ 3.º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4.º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

CAPÍTULO VI

Do Meio Ambiente

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1.º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I — preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II — preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III — definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV — exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V — controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI — promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII — proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetem os animais a crueldade.

§ 2.º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3.º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4.º A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Matogrossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5.º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6.º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

ATOS DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITORIAS

Art. 49. A lei disporá sobre o instituto da enfiteuse em imóveis urbanos, sendo facultada aos foreiros, no caso de sua extinção, a remição dos aforamentos mediante aquisição do domínio direto, na conformidade do que dispuserem os respectivos contratos.

§ 1.º Quando não existir cláusula contratual, serão adotados os critérios e bases hoje vigentes na legislação especial dos imóveis da União.

§ 2.º Os direitos dos atuais ocupantes inscritos ficam assegurados pela aplicação de outra modalidade de contrato.

§ 3.º A enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acréscidos, situados na faixa de segurança a partir da orla marítima.

§ 4.º Remido o foro, o antigo titular do domínio direto deverá, no prazo de noventa dias, sob pena de responsabilidade, confiar à guarda do registro de imóveis competente toda a documentação a ele relativa".

O presente trabalho contou com valiosos e inestimáveis subsídios de pessoas e autoridades das mais capacitadas no País, nas áreas urbanística e jurídica, as quais deixo de enumerar para não incorrer em alguma omissão imperdoável.

A especulação imobiliária, estimulada pela falta de oportunidade de investimentos produtivos, investiu em terrenos vazios no interior das cidades ou em zonas de expansão urbana, resultando uma incomensurável quantidade de terrenos ociosos, a maioria servida de equipamentos urbanos e comunitários custeados pelo poder público municipal, com o produto dos tributos arrecadados da população, favorecendo, de forma injusta e descabida, os especuladores.

A população carente, por sua vez, é obrigada a residir em distâncias crescentes dos locais de trabalho, enquanto os bairros de classe média e alta se verticalizam em excesso muito além da capacidade dos equipamentos urbanos e comunitários instalados.

Os pobres, sem condições dignas de morar, têm como alternativa única a favela ou a invasão. A organização distorcida amplia desmesuradamente a extensão horizontal e a extensão vertical da cidade, elevando excessivamente o custo da urbanização, impedindo o poder público de atender às carências básicas da população em habitação, transporte, saneamento básico, educação, saúde, cultura, lazer e mesmo numa urbanização adequada.

Hoje, quase 75% da população brasileira vive em cidades. A maioria, reconhecidamente pobre, na periferia, em seus mocambos, palafitas, barracos e outras formas degradantes de habitação, escondidos em favelas, onde a marginalização se tornou a base cultural da formação da grande maioria dos jovens brasileiros, que extravazam, através de suas manifestações de violência, ódios, rancores e angústias, as injustiças de que são vítimas inocentes. É quadro que carece mudar. Cidades há como o Rio de Janeiro, em que o número de favelados é superior ao de não-favelados.

O drama do palco urbano brasileiro aumenta os custos de produção, gera desequilíbrios institucionais, desestabiliza a família, desagrega o tecido ético-espiritual, desarmoniza o homem e tudo o mais que constitui uma comunidade. A ordem do dia é tóxico, violência, exploração desenfreada, desemprego, promiscuidade e, sobretudo, carência.

Em nosso entendimento, a proposição que oferecemos à apreciação dos parlamentares brasileiros, se acolhida, minimizará muitos desses males e, temos certeza, trará sangue novo e energia ao trabalho criativo de nossos administradores municipais. Será um passo novo e importante no rumo do Brasil 2000.

Sala das Sessões, de de 1989. — Raul Ferraz.

**LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO
DAS COMISSÕES PERMANENTES**

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TÍTULO VII

Da Ordem Econômica e Financeira

CAPÍTULO II

Da Política Urbana

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1.º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3.º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4.º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I — parcelamento ou edificação compulsórios;

II — imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III — desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1.º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2.º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3.º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

.....
.....
LEI N.º 5.764, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1971

Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o Regime Jurídico das Sociedades Cooperativas e dá outras providências.
.....
.....

LEI N.º 5.869, DE 11 DE JANEIRO DE 1973

Institui o Código de Processo Civil.
.....

TÍTULO V

Dos Atos Processuais
.....

CAPÍTULO IV

Das Comunicações dos Atos
.....

SEÇÃO III

Das Citações
.....

Art. 232. São requisitos da citação por edital:

I — a afirmação do autor, ou a certidão do oficial, quanto às circunstâncias previstas nos números I e II do artigo antecedente;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 2.587, de 1989

(Do Sr. Uldurico Pinto)

Estabelece, nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, diretrizes gerais para execução, pelo Poder Público Municipal, da política de desenvolvimento urbano.

(ANEXE-SE AO PROJETO DE LEI Nº 2.191/89)

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DA FINALIDADE E DA ABRANGÊNCIA

Art. 1º Esta lei institui, nos termos dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, diretrizes gerais para execução, pelo Poder Público Municipal, da política de desenvolvimento urbano, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sócio-econômicas das cidades e garantir o bem-estar e melhor qualidade de vida de seus habitantes.

Art. 2º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, constituirá o instrumento orientador dos processos de transformação do espaço urbano e da estrutura territorial do município, servindo de referência para a ação de todos os agentes públicos e privados que nele atuam.

Art. 3º A política de desenvolvimento urbano instituirá adequada distribuição espacial da população, das diferentes atividades sócio-econômicas e dos equipamentos urbano-comunitários, além de proporcionar a integração e complementariedade das atividades urbanas e rurais.

Art. 4º A propriedade urbana, consoante o § 2º do art. 182 da Constituição Federal, cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor urbano.

Art. 5º A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando os princípios da função social da propriedade, da defesa do meio ambiente e da redução das desigualdades regionais e sociais.

CAPÍTULO II

DO PLANO DIRETOR

Art. 6º O plano diretor deverá:

I - considerar todos os setores da estrutura urbana, no seu aspecto físico e funcional, correlacionando-os com a área rural do município;

II - estabelecer limitações à construção por meio de índices urbanísticos relativos ao uso, ocupação e aproveitamento do solo;

III - instituir normas - plantas, zoneamento, código de obras, planos de obras e serviços públicos e demais normas técnicas e jurídicas da utilização do espaço urbano - para correção dos defeitos existentes, notadamente a deformação da cidade e a degradação do meio ambiente;

IV - dedicar especial atenção à elaboração do plano de zoneamento, dividindo a cidade segundo a destinação precípua de cada bairro - industrial, cultural, residencial, comercial, de lazer, etc. - impondo normas de edificação para cada zona e de utilização dos terrenos urbanos;

V - na elaboração do plano de obras e de serviços de utilidade pública integrar o desenvolvimento e as realizações a cargo do Poder Público

blico, priorizando obras públicas relativas à viação urbana e rural, engenharia sanitária, de arte, edifícios públicos, serviços públicos hidrosanitários, de energia elétrica, telefonia, transportes coletivos, tráfego urbano, limpeza urbana e iluminação pública;

VI - conceder especial atenção aos loteamentos para que não se convertam em fator de desordenamento da cidade;

VII - evitar o excessivo e rápido crescimento da cidade, porquanto o espraiamento do perímetro urbano dificulta a prestação dos serviços públicos;

VIII - expor minuciosamente o quadro de desenvolvimento econômico, financeiro, social, urbano e administrativo do município;

IX - fixar objetivos estratégicos visando solução para os problemas e entraves ao desenvolvimento urbano municipal;

X - resguardar os recursos naturais e dispensar especial atenção à qualidade do meio ambiente.

XI - adequar o direito de construir às normas urbanísticas e aos interesses sociais;

XII - incentivar a participação individual e comunitária no processo de desenvolvimento urbano;

XIII - estabelecer áreas de urbanização preferencial, de renovação urbana, de urbanização restrita e de regularização fundiária.

Art. 7º O município criará, por lei, Comissão para elaborar o plano diretor, orientar, fiscalizar e controlar sua execução e propor as modificações que nele se fizerem necessárias.

§ 1º Sem observância das exigências legais, os loteamentos não serão registrados nem vendidos e não se permitirá a construção nesses terrenos, cabendo à Prefeitura interdi-los ou fazê-los demolir.

§ 2º Os projetos de loteamentos observarão rigidamente às exigências do plano diretor e serão previamente aprovados pela Prefeitura.

CAPÍTULO III DIRETRIZES DA POLÍTICA URBANA

Art. 8º Na promoção do desenvolvimento urbano, serão observadas as seguintes diretrizes:

I - previsão, ordenação e expansão dos núcleos urbanos;

II - prevenção e correção das distorções do crescimento urbano;

III - contenção da excessiva concentração urbana;

IV - adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante:

a) oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia;

b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

c) correção das distorções da valorização da propriedade urbana;

d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;

V - controle do uso do solo de modo a evitar:

a) a utilização inadequada de imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo e a edificação vertical excessivos com relação aos equipamentos urbanos e comunitários;

- d) a ociosidade do solo urbano edificável;
- e) a deterioração de áreas urbanizadas.

145

VI - adequação da política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente quanto à habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

VII - recuperação, pelo Poder Público, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos;

VIII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente, do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

IX - adoção de padrões de equipamentos urbanos e comunitários consentâneos com a condição sócio-econômica do Município.

CAPÍTULO IV DA URBANIZAÇÃO

Art. 9º Consideram-se atividades de urbanização:

- I - a transformação de área rural em urbana;
- II - o parcelamento do solo para fins urbanos;

III - a implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

IV - a construção destinada a fins urbanos.

Art. 10. Qualquer atividade de urbanização executada sem autorização ou licença fica sujeita a embargo ou demolição, mediante processo administrativo ou judicial;

Art. 11. O território do município será subdividido em área urbana, de expansão urbana e rural.

Art. 12. O município poderá condicionar a licença para construir à existência ou à programação de equipamentos urbanos e comunitários necessários.

Parágrafo único. A licença poderá ser outorgada **146** em condições especiais, se o interessado se responsabilizar pela implantação dos referidos equipamentos.

Art. 13. A construção será averbada no Cartório de Registro de Imóveis, mediante documento de aprovação da Prefeitura Municipal no qual conste a taxa de ocupação do terreno e o respectivo índice de aproveitamento ou área total de construção.

Art. 14. São nulas de pleno direito as licenças e autorizações expedidas em desacordo com esta lei e a legislação pertinente, sujeitando-se as obras a embargo ou demolição, mediante processo administrativo ou judicial.

CAPÍTULO V DA EXECUÇÃO DA POLÍTICA URBANA

Art. 15. A execução da política de desenvolvimento urbano compete ao Poder Público, em ação integrada da União, dos Estados e dos Municípios.

Art. 16. A política nacional de desenvolvimento urbano bem como suas estratégias e programas, integrarão os planos nacionais de desenvolvimento.

Parágrafo único. Na execução da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como de seus programas e projetos, serão consideradas as peculiaridades regionais e locais.

Art. 17. Na promoção do desenvolvimento urbano caberá ao Município:

I - exercer, conjuntamente com a União e o Estado, competência para:

a) proteção de documentos, obras e bens de valor histórico, artístico, cultural, monumentos, paisagens naturais e sítios arqueológicos;

b) impedir a evasão, destruição e descaracterização de obras de arte e outros bens de valor histórico, artístico e cultural;

c) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

d) preservar as florestas, a fauna e a flora;

e) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

f) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

g) estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito;

h) promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento sócio-econômico.

II - complementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

III - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

IV - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

V - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

VI - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual;

VII - instituir contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas;

VIII - observar e cumprir o princípio da função social da propriedade privada;

IX - defender o meio ambiente;

X - instituir, no prazo de dezoito meses, contado da data de publicação desta lei, o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal;

XI - executar a política municipal de desenvolvimento urbano.

CAPÍTULO VI
DO REGIME URBANÍSTICO
SEÇÃO I
DOS INSTRUMENTOS DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 18. Serão utilizados, para os fins desta lei:

I - o planejamento urbano;

II - instrumentos tributários e financeiros, em especial:

a) imposto predial e territorial urbano, progressivo e regressivo;

b) taxas e tarifas, diferenciadas em função de projetos de interesse social;

c) contribuição de melhoria; decorrente da execução de obras públicas;

d) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

e) fundos destinados ao desenvolvimento urbano;

f) imposto de renda sobre lucro imobiliário.

III - institutos jurídicos:

a) servidão administrativa;

b) limitação administrativa;

c) tombamento de bens;

d) direito real de concessão de uso;

e) direito de superfície;

f) desapropriação, parcelamento e edificação compulsórios;

g) direito de preempção;

h) usucapião especial de terreno urbano;

IV - regularização fundiária.

Parágrafo único. A servidão administrativa, a limitação administrativa, o tombamento de bens e o direito real de concessão de uso regem-se pela legislação que lhes é própria.

SEÇÃO II
DO DIREITO DE SUPERFÍCIE

Art. 19. O proprietário urbano pode conceder a outrem o direito de construir em seu terreno, por tempo determi-

nado ou indeterminado, mediante escritura pública devidamente inscrita no Cartório de Registro de Imóveis. 149

Art. 20. A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa; se onerosa, estipularão as partes a forma de pagamento.

Art. 21. O superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre o imóvel.

Art. 22. A superfície pode transferir-se a terceiro e, por morte do superficiário, se transmite a seus herdeiros.

Parágrafo único. Não poderá ser estipulado, a nenhum título, o pagamento de qualquer quantia pela transferência da superfície.

Art. 23. Em caso de alienação do imóvel ou da superfície, o superficiário ou o proprietário tem direito de preferência, em igualdade de condições.

Art. 24. Antes do advento do termo, resolver-se-á a superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual lhe foi concedida.

Art. 25. Extinta a superfície, o proprietário pagará a ter o domínio pleno sobre o terreno, construção e benfeitorias, independentemente de indenização se as partes não houverem estipulado o contrário.

Art. 26. O direito de superfície, constituído por pessoa jurídica de direito público interno, rege-se por esta lei, no que não for diversamente disciplinado em lei especial.

SEÇÃO III

DA DESAPROPRIAÇÃO, DO PARCELAMENTO E DA EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIOS

Art. 27. O Poder Público, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigirá do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que

promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, 150
de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios, no prazo máximo de trinta meses, a contar da data de notificação pelo prefeitura ao proprietário do imóvel para o cumprimento da obrigação;

II - imposto progressivo no tempo sobre a propriedade predial e territorial urbana;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real de indenização e os juros legais.

§ 1º Ressalvado o caso previsto no item III deste artigo, as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 2º O não cumprimento da obrigação de parcelar ou edificar poderá também facultar ao Município a alienação do terreno a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação estabelecida.

Art. 28. Considerando a função social da propriedade, prevista no item XXIII do art. 5º e no item III do art. 170 da Constituição Federal, a desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento de obra a que se destina e às zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a desapropriação por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

SEÇÃO IV DO DIREITO DE PREEMPÇÃO

Art. 29. O direito de preempção confere ao Município preferência para aquisição de terreno urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

Parágrafo único. O plano diretor delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará o prazo de vigência, sempre inferior a dez anos.

Art. 30. O direito de preempção será exercido para atender às finalidades seguintes:

- I - realização de programas habitacionais;
- II - criação de áreas públicas de lazer;
- III - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- IV - constituição de reserva fundiária;
- V - ordenação e direcionamento da expansão urbana;
- VI - constituição de áreas de preservação ecológica ou paisagística.

Art. 31. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o terreno, mencionando o preço desejado para que o Município manifeste sua opção de compra, no prazo de trinta dias. Transcorrido esse prazo, sem manifestação, entende-se estar o Município desinteressado na aquisição, podendo o proprietário realizar livremente a alienação.

§ 1º Se o Município discordar do preço constante de notificação, e não entre em composição amigável com o alienante, poderá requerer o arbitramento judicial.

§ 2º Realizado o arbitramento judicial, a parte que não concordar com o preço poderá desistir do negócio.

Art. 32. A alienação efetuada em desacordo com os preceitos desta seção é nula de pleno direito.

SEÇÃO V DA USUCAPIÃO ESPECIAL DE TERRENO URBANO

Art. 33. Aquela que possuir como seu terreno urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. 152

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.

§ 3º Para efeito de reconhecimento de usucapião especial de imóvel urbano, o adquirente de terreno de loteamento irregular fica equiparado ao usucapiante.

Art. 34. A usucapião especial de imóvel urbano não incidirá sobre imóveis públicos.

Art. 35. Adotar-se-á, na ação de usucapião especial de imóvel urbano o procedimento sumaríssimo.

§ 1º O autor da ação de usucapião especial de imóvel urbano terá, se o pedir, o benefício da assistência judiciária gratuita.

§ 2º A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no Cartório de Registro de Imóveis.

SEÇÃO VI

DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Art. 36. Lei Municipal poderá autorizar o proprietário de imóvel considerado de interesse do patrimônio histórico, artístico, turístico, arqueológico, paisagístico ou ecológico, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor e ainda não exercido.

Parágrafo único. A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para fins de implantação de equipamentos urbanos ou comunitários.

Art. 37. A lei municipal referida no artigo anterior, estabelecerá os locais e as condições em que será possível a transferência do direito de construir.

§ 1º A Prefeitura fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construíveis que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionadamente.

§ 2º A certidão referida no parágrafo anterior, bem como a escritura de transferência do direito de construir do imóvel para outro serão averbadas nas respectivas matrículas.

SEÇÃO VII DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 38. Para os fins desta lei, equipara-se ao proprietário o promissário comprador com título irrevogável e registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Art. 39. O vizinho é parte legítima para propor ação destinada a impedir a ocupação ou o uso de imóvel em desacordo com as normas urbanísticas consubstanciadas no plano diretor.

Art. 40. Não se permitirá a urbanização que impeça o livre acesso público às praias e ao mar.

Art. 41. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 42. Revogam-se as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

O urbanismo visa principalmente a integração do conjunto de serviços de obras públicas, num programa racional usando objetivos de organização e uso do espaço da cidade, no sentido de proporcionar aos seus habitantes probabilidades progressivas de uma vida pessoal e coletiva equilibrada e sadia.

O planejador urbano conta com elementos concretos da cidade, os espaços livres e os espaços construídos, as ruas, os parques e as edificações e, para controlar esses elementos, joga com as normas de ocupação e dimensionamento capazes de assegurar um crescimento harmonioso e uma utilização coordenada desse espaço pela população que o habita. Interfere no processo de urbanização disciplinando-o, corrigindo-lhe os excessos patológicos.

Destarte, o planejamento urbano municipal representa a etapa mais concreta, por lhe caber a execução dos projetos que integrarão as realizações contempladas pelo planejamento superior, de vez que os planos urbanísticos passaram a integrar, cada vez mais, os esquemas de planejamento regional e nacional.

"O espaço coletivo urbano-rural" - no dizer de Luiz de Anhaia Melo - "não é simples espaço geométrico, exigindo soluções de Engenharia, mas espaço social, complexo, heterogêneo, sensível, vivo, palpitante, formado de uma multiplicidade de grupos primários e secundários, exigindo soluções humanas e sociais".

Assim, o plano diretor constitui o conjunto sistêmico de previsões e programas de realizações materiais e sociais para o desenvolvimento integral de uma comunidade ou região.

O desenvolvimento urbano, pela sua complexidade atual, carece de tratamento interdisciplinar, exigindo contribuições provenientes de antropologia, sociologia, arquitetura, urbanismo, ciência política, direito, ecologia, economia, administração e geografia.

A forte concentração urbana que caracteriza atualmente o Brasil significa crescentes necessidades de serviços nas cidades em termos de transporte urbano, saneamento, habitação, saúde, equipamentos urbano-sanitários e em outras obras de infra-estrutura social e econômica. Sendo insuficientes os recursos, a qualidade de vida nas cidades está visivelmente deteriorando.


No que tange ao financiamento do desenvolvimento urbano, o aspecto crucial é aquele do paradoxo da coexistência freqüente de receita global crescente ao nível municipal com a escassez de recursos para aplicação em programas caracteristicamente urbanos.

O exame das condições de vida nas cidades brasileiras revela, de maneira geral, a existência de problemas relacionados com o afluxo de contingentes de migrantes internos, formação de bolsões de miséria, degradação do ambiente, ocupação desordenada do solo e inadequação do equipamento coletivo, entre outros.

A tais problemas, deve-se adicionar os baixos níveis e a inadequada distribuição da renda pessoal, os desequilíbrios entre as taxas de crescimento da população e do emprego e a utilização de recursos em usos alternativos que desfavorecem a melhor distribuição da infra-estrutura social urbana.

Com vistas a este quadro tão negativo da cultura urbana brasileira, a Constituição, em vários dos seus dispositivos, abriu o necessário espaço para que começassem a ser abordados e solucionados os diferentes problemas da política urbana nacional, para a qual, oferecemos à elevada apreciação dos parlamentares brasileiros este modesto trabalho, regulamentando os arts. 182 e 183 de nosso Estatuto Básico.

Sala das Sessões, em de de 1989.



Deputado ULDURICO PINTO

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO
DAS COMISSÕES PERMANENTES

CONSTITUIÇÃO
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

Titulo II

DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Capitulo I

DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes

XXIII — a propriedade atenderá a sua função social

Titulo VII

DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

Capitulo I

DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA
ATIVIDADE ECONÔMICA

Art. 170. A ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios

III — função social da propriedade

Capítulo II
DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I — parcelamento ou edificação compulsórios;

II — imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III — desapropriação com pagamento mediante títulos de dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquela que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininter-

ruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapão.

III - evitar a deformação da cidade e a degradação do ambiente urbano;

IV - elaborar, após adequada consideração dos elementos vitais do desenvolvimento das zonas urbanas, de expansão urbana e rural do município:

a) planta geral, em escala adequada, com o sistema viário, elementos característicos da área rural, localização de ecótopos rurais, sistemas hidrográfico e orográfico, reservas florestais, recursos naturais e demais elementos de valor econômico, histórico, sociológico, cultural ou artístico;

b) planta cadastral da cidade, com as vias públicas principais, arteriais, radiais, diagonais, perimetrais e secundárias e as rodovias que se irradiam para a zona urbana, a estrutura geral da cidade, no que se relaciona com a população, escolas, loteamentos, hidrografia, relevo e demais elementos físicos com suas características;

c) plano de zoneamento, dividindo a cidade de acordo com a destinação precípua de ocupação de cada zona - industrial, comercial, residencial, de serviços, mista etc. - impondo normas de edificação e utilização dos terrenos urbanos;

d) código de obras, posto em vigor por lei municipal, constituirá o conjunto harmônico e sistemático dos dispositivos legais para regular as edificações urbanas;

e) planta dos espaços verdes, abrangendo as áreas reservadas a parques, jardins, praças e diferentes áreas de recreação e esportes;

V - disciplinar com rigor os loteamentos para que não se transformem em fator de desordenamento da cidade;

VI - estabelecer que, sem observância das exigências legais, os loteamentos não poderão ser registrados e nem vendidos e não serão permitidas construções nos respectivos terrenos sob pena de imediata demolição;

VII - estabelecer prévia aprovação pela Prefeitura dos projetos de loteamentos;

VIII - especificar objetivos, metas quantificadas em períodos fixados, programas de realização das metas e critérios de aferição de seu cumprimento;

IX - estimular a integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais;

X - assegurar o cumprimento da função social da propriedade e imobiliária mediante:

a) democratização das oportunidades de acesso à propriedade urbana e à moradia;

b) justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização;

c) ajustamento da valorização da propriedade urbana às exigências sociais;

d) regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas e aos interesses sociais;

f) utilização de instrumentos tributários e financeiros especialmente a progressividade do imposto predial e territorial urbano.

XI - evitar o parcelamento do solo e a edificação vertical e horizontal inadequados em relação à infraestrutura urbana e aos equipamentos comunitários, a ociosidade do solo urbano edificável e a deteriorização das áreas urbanizadas;

XII - adequar os investimentos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente quanto ao sistema viário, transporte, habitação e saneamento básico;

XIII - proteger, preservar e recuperar o meio-ambiente;

XIV - instituir mecanismos de gestão democrática e incentivar a participação comunitária no processo de desenvolvimento urbano;

XV - definir as áreas de preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, turístico e ecológico;

XVI - definir tipos de uso, percentual de ocupação e índice de aproveitamento dos terrenos nas diferentes zonas.

XVII - estabelecer normas para anúncios, sinalizações e placas de estabelecimentos comerciais que, sem causar prejuízo à visibilidade dos motoristas nem riscos à segurança dos pedestres, atendam às condições estéticas do processo de comunicação visual;

XVI - proporcionar forma de colaboração e de convivência entre a comunidade, a indústria, o meio ambiente e a qualidade de vida, por meio de comitês de desenvolvimento e ecologia municipal;

XIX - prever maior proximidade das áreas residenciais com o centro de atividades industriais, comerciais e de serviços.

XX - instituir dois eixos ortogonais como reserva para futuro transporte de massa, onde só se permitirá construções com gabarito máximo de dois pavimentos, minimizando, quando da implantação do sistema, o custo das desapropriações;

XXI - limitar, nas cidades litorâneas ou lacustres, o gabarito da primeira paralela, a partir da água, a dois pavimentos; na segunda, o dobro da primeira; na terceira, o triplo da primeira e assim sucessivamente, para que todos tenham direito a sol e ventilação;

XXII - garantir, através dos gabaritos residenciais que estabelecer, densidade máxima de 400 habitantes por hectare.

Art. 4º O quorum para aprovação do plano diretor será o da maioria absoluta da Câmara Municipal, exigindo-se o mesmo número de votos para suas modificações.

Art. 5º Na elaboração do plano diretor será assegurada, através inclusive de audiências públicas, e ampla participação da comunidade, por meio de associações comunitárias, entidades profissionais, sindicatos e outras entidades locais.

Art. 6º O município instituirá, por lei, comissão específica de planejamento urbano incumbida de elaborar, fiscalizar, controlar, acompanhar a execução e propor as modificações do plano diretor, institucionalizando o planejamento urbano como processo permanente.

Art. 7º As universidades federais instituirão, no prazo de vinte e quatro meses, contado da data de publicação desta lei, curso em nível de pós-graduação para formação de equipes interdisciplinares em planejamento urbano e em ciências ambientais.

Art. 8º O plano diretor de região metropolitana criada por lei será único e englobará o planejamento urbano dos municípios que a compõem.

Art. 9º O plano diretor não pode ser aprovado com previsão de déficits orçamentários ou de operações de crédito não ajustadas e documentadas no decurso de sua elaboração legislativa.

Art. 10. A emissão de títulos de que trata o item III, § 4º do art. 182 de Constituição Federal deverá estar prevista no plano diretor, com alternativa para o caso de não aprovação pelo Senado Federal da proposta de endividamento, por títulos da dívida pública.

Parágrafo Único. Os programas que impliquem uso da faculdade prevista no citado § 4º não poderão constar de planos para o exercício seguinte à sua aprovação e integrarão um planejamento plurianual.

Art. 11. A concessão de usucapião de que trata o art. 183 da Constituição Federal independe de previsão no plano diretor, exceto quanto às despesas que a concessão do título acarrete para o município.

Art. 12. Cada programa incluído no plano indicará o critério de avaliação de sua performance em favor do desenvolvimento das condições de vida da comunidade, para a respectiva fiscalização e controle pelo órgão municipal ou pela comunidade diretamente.

Art. 13. Não será considerada cumprida a obrigação constitucional do § 1º do art. 182, se o plano diretor não se enquadrar nas especificações contidas na presente lei.

Art. 14. O plano diretor do município será compatibilizado com a legislação urbana de Estado e da União.

Art. 15. A aprovação do plano diretor não impedirá a Câmara Municipal e a Prefeitura de planejar opcionalmente a economia global do município incluindo a área rural.

Art. 16. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17. Revogam-se as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

Os artigos 182 e 183 da nova Constituição Federal institucionalizaram a política de desenvolvimento urbano do País.

Um dos pontos neurálgicos da política urbana traçada pela nova ordem social prevista na mais participativa Carta que uma Nação jamais teve, é a adoção do planejamento como princípio e valor nacional. Em vários pontos da Lei Magna são previstos Planos em todos os níveis de governo.

Para a política urbana, o parágrafo primeiro do artigo 182 prevê um Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, de competência para as cidades com mais de vinte mil habitantes, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Nossa proposta, que certamente poderá ser enriquecida por nossos Colegas, principalmente os da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pretende uniformizar os Planos Diretores naqueles mínimos requisitos que permitam o cumprimento do espírito de novo tempo constitucional — transparência, participação, responsabilidade, lisura na gestão da coisa pública e princípios metodológicos que, em qualquer circunstância, preservem a verificação desses princípios.

Incluimos, ainda, como condições necessárias e básicas para a aprovação do Plano, a indicação da maneira como serão cumpridos os preceitos constitucionais, tais como a preservação ecológica, participação da comunidade e fiscalização e controle por parte do poder representativo.

No resto, cada Município conhecerá suas peculiaridades para incluir no seu Plano Diretor aquelas características próprias de sua freguesia.

Contamos com a compreensão de nossos pares aceitar nossa modesta cooperação que, após enriquecida com suas emendas, iniciará um ângulo da implantação constitucional, como esperamos.

Sala das Sessões, em

Deputado JOSÉ ILLIOTT

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO

DAS COMISSÕES PERMANENTES

CONSTITUIÇÃO
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1938

.....

Título VII

DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

.....

Capítulo II
DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de

I — parcelamento ou edificação compulsórios

II — imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

III — desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquela que possuir como sua área urbana de atre-
duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininter-
ruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou
de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja
proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão
conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independen-
temente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possui-
dor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usuca-
pião.

.....

.....



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 4.004, DE 1989 (Da Srª Lurdinha Savignon)

Institui, nos termos dos artigos 187 e 188 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano e de outras providências.

(AFENSE-SE AO PROJETO DE LEI 2191/69)

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

ART. 1º - A política de desenvolvimento urbano deverá assegurar a plena realização das funções sociais e econômicas da cidade e garantir o exercício do direito de cidadania e o bem-estar de seus habitantes, mediante:

I - erradicação das desigualdades regionais pela integração social de seus habitantes, independentemente de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

II - adequada distribuição espacial da população, das atividades sócio-econômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários;

III - provisão dos equipamentos urbanos em quantidade, qualidade e distribuição espacial que permita o direito de todos os cidadãos em ter pleno acesso aos serviços de moradia, transporte, saneamento básico, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação pública, saúde, cultura, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural;

IV - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrente do processo de urbanização;

V - integração e complementariedade das atividades urbanas e rurais.

ART. 2º - A política de desenvolvimento urbano far-se-á pela ação direta do poder público através dos investimentos na infra-estrutura sócio-econômica, pela regulamentação da iniciativa privada, garantindo em todas as fases a participação popular, seguindo as seguintes diretrizes:

- I - ordenação da expansão dos núcleos urbanos;
- II - prevenção e correção das distorções do crescimento urbano;
- III - contenção da excessiva concentração urbana;
- IV - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente;

V - proteção, preservação e recuperação do patrimônio histórico, artístico, turístico, cultural, arqueológico e paisagístico;

VI - controle de uso do solo de modo a evitar:

- a) proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- b) o parcelamento do solo e a edificação vertical excessivos com relação aos equipamentos urbanos e comunitários existentes;
- c) a ociosidade, subutilização ou não utilização do solo urbano edificável;
- d) a deterioração de áreas urbanizadas;

VII - definição do tipo de uso, da taxa de ocupação e do índice de aproveitamento dos terrenos urbanos e de expansão urbana;

VIII - intensificação do combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, com promoção da integração social dos municípios menos favorecidos;

IX - a subordinação do direito de construir aos interesses sociais e às normas urbanísticas previstas nesta lei, bem como a função social da propriedade.

ART. 3º - O exercício do direito de propriedade está sujeito ao estado social de necessidade e ao cumprimento das funções sociais da cidade.

Parágrafo Único - A função social prevista neste artigo será realizada na medida em que o desenvolvimento da atividade e o exercício do direito de propriedade assegurem:

- a) acesso à moradia;
- b) a recuperação pelo Poder Público, da valorização imobiliária decorrente de sua ação;
- c) coibição do uso da terra como reserva de valor;
- d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- e) a proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural e do meio ambiente.

CAPÍTULO II

DA URBANIZAÇÃO

ART. 4º - Consideram-se atividades de urbanização:

I - os lotes para fins urbanos, decorrentes de parcelamento, loteamento, lote isolado, condomínio;

II - a implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

III - a construção destinada a fins urbanos;

IV - o uso do solo para produção de bens e serviços.

§ 18 - As atividades de urbanização, previstas nos itens I e II deste artigo, serão aprovadas mediante autorização, em consonância com o planejamento municipal, e as mencionadas nos itens III e IV, mediante licença.

§ 20 - Qualquer atividade de urbanização executada sem autorização ou licença pode ficar sujeita a interdição, embargo ou de molição, nos termos da legislação pertinente, excetuadas aquelas localizadas nas áreas de regularização fundiária, conforme previsto no artigo 99, que serão objeto de legislação específica.

ART. 59 - A autorização para instalação de equipamentos urbanos e de infra-estrutura econômica de grande porte e de interesse supramunicipal, por iniciativa do Poder Público ou iniciativa privada, será precedida da realização de estudos de avaliação de impacto ambiental e urbanístico em cada município concernido.

§ 19 - A responsabilidade institucional e financeira pela realização do referido estudo será do órgão que concede a autorização.

§ 20 - Os relatórios devem ser submetidos a uma apreciação técnica dos municípios concernidos, na qual serão levados em consideração os objetivos e diretrizes dos planos diretores.

§ 30 - Deverá ser garantida a participação popular através das entidades representativas em audiências públicas.

ART. 60 - O território do município será considerado em suas relações sócio-econômicas, entre campo e cidade, na elaboração do plano diretor, que delimitará, articulando-as entre si, suas zonas urbanas, de expansão urbana e rural.

Parágrafo Único - As zonas urbanas e de expansão urbana abrangem, no máximo a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades dentro da vigência do plano diretor.

ART. 70 - A legislação municipal estabelecerá os limites e características para o aproveitamento dos terrenos.

Parágrafo Único - Enquanto o município não aprovar o plano diretor o índice de aproveitamento máximo será de uma vez a área do terreno.

ART. 80 - O município poderá condicionar a licença para construir à existência ou à programação de equipamentos urbanos e comunitários necessários ao atendimento da demanda por atividades e usos a se instalarem no local.

Parágrafo Único - A licença poderá ser outorgada em condições especiais se o interessado se responsabilizar pela implementação dos referidos equipamentos.

ART. 90 - O poder público deverá estabelecer as seguintes áreas especiais:

- I - área de urbanização prioritária;
- II - área de reurbanização;
- III - áreas de urbanização restrita;
- IV - áreas de urbanização obrigatória.

§ 1º - As áreas de urbanização prioritárias são as áreas de regularização fundiária que são habitadas por população de baixa

renda e que devem, no interesse social, ser objeto de ações visando a consolidação do domínio, sujeitos a critérios especiais de urbanização, bem como a implantação prioritária de equipamentos urbanos e comunitários.

§ 2º - Áreas de reurbanização são as que, para a melhoria das condições urbanas exigem o reparcelamento do solo, a recuperação ou a substituição de construções existentes, bem como a regularização urbanística de cortiços.

§ 3º - Áreas de urbanização restrita são aquelas em que a urbanização deve ser desestimulada ou controlada, em decorrência de:

- a) necessidade de preservação de seus elementos naturais e de características de ordem fisiográfica;
- b) vulnerabilidade a intempéries, calamidades e outras condições adversas;
- c) necessidade de proteção ambiental e de preservação do patrimônio histórico, artístico, turístico, cultural, arqueológico e paisagístico;
- d) proteção aos mananciais, às praias, regiões lacustres e margens de rios;
- e) manutenção do nível de ocupação da área;
- f) implantação e operação de equipamentos urbanos de grande porte, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas e outros;
- g) necessidade de preservação da produção rural e de aproveitamento de recursos minerais;
- h) saturação da capacidade dos equipamentos já instalados, em absorver a expansão de ocupação.

§ 4º - As áreas de urbanização obrigatórias são as destinadas a:

- a) ordenação e direcionamento da urbanização;
- b) indução da ocupação de terrenos edificáveis;
- c) adensamento das áreas edificadas;
- d) a aplicação dos mecanismos constitucionais parcelamento e edificação compulsória, imposto progressivo e desapropriação por títulos da dívida pública.

CAPÍTULO III

DO REGIME URBANÍSTICO

SEÇÃO I

Dos Instrumentos de Desenvolvimento Urbano

ART. 10 - Para os fins desta lei serão utilizados:

- I - planejamento urbano:
 - a) plano diretor;
 - b) parcelamento do solo;
 - c) zoneamento;
 - d) código de edificações;
 - e) código de obras;
 - f) posturas urbanísticas complementares;
- II - instrumentos tributários e financeiros, em especial:
 - a) imposto predial e territorial urbano-progressivo;
 - b) imposto de renda sobre lucro imobiliário;

- c) taxas e tarifas, diferenciadas em função de projetos de interesse social;
- d) contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas;
- e) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- f) fundos destinados ao desenvolvimento urbano;
- g) contribuição urbanística;
- h) taxa de urbanização.

III- institutos jurídicos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) tombamento de bens;
- d) direito real de concessão de uso;
- e) transferência do direito de construir;
- f) direito de superfície;
- g) direito de preempção;
- h) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- i) requisição urbanística;
- j) reurbanização consorciada;
- k) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) discriminação de terras públicas;
- m) outras limitações administrativas previstas em lei.

IV - regularização fundiária;

V - outros instrumentos previstos em lei.

§ 1º - A desapropriação, a servidão administrativa, o tombamento de bens e o direito real de concessão de uso regem-se pela legislação que lhes é própria.

§ 2º - A contribuição urbanística tem como fato gerador a valorização imobiliária decorrente de intervenção urbanística realizada pelo poder público.

§ 3º - A taxa de urbanização tem como fato gerador o custo de atividades exercidas pelo poder público na efetivação de política e na prestação de serviços urbanos.

§ 4º - Os instrumentos tributários e financeiros previstos no inciso II deste artigo não poderão incidir sobre terreno cuja área máxima, será prevista mediante lei municipal, destinada à moradia de proprietário que não tenha outro imóvel.

SEÇÃO II

DO PLANO DIRETOR

ART. 11 - O plano diretor, aprovado por lei municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico de política de integração, de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 1º - É atribuição exclusiva da Prefeitura Municipal através de seu órgão técnico, a elaboração do Plano Diretor e a condução de sua posterior implementação.

§ 2º - As intervenções de órgãos federais, estaduais e municipais deverão estar de acordo com as diretrizes definidas pelo Plano Diretor.

§ 3º - É garantida a participação popular através de entidades representativas da comunidade, nas fases de elaboração e implementação do Plano Diretor.

§ 4º - Os planos diretores e a legislação urbanística e edificação dos Municípios abrangerá também a sua zona rural.

§ 5º - As áreas urbanas com população inferior a vinte mil habitantes elaborarão, com a participação das comunidades, diretrizes gerais de ocupação do território que garantam, através de lei, as funções sociais da cidade e da propriedade, definindo áreas preferenciais de urbanização, regras de uso e ocupação do solo, estrutura e perímetro urbano.

§ 6º - O plano diretor é parte integrante de um processo contínuo de planejamento que inclui o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual a constituir um sistema a ser definido na Lei Orgânica do Município, devendo conter como diretrizes a função social da cidade e a função social da propriedade.

SEÇÃO III

Do Direito de Superfície

ART. 12 - O proprietário de terreno urbano pode conceder a outrem, por tempo determinado ou indeterminado, o direito de construir ou plantar, mediante escritura pública, devidamente registrada, no Cartório de Registro de Imóveis, adquirindo o concessionário a propriedade da construção ou plantação.

Parágrafo Único - No caso de construção ou plantação já existente, o proprietário do terreno poderá alienar a construção, a plantação ou o solo separadamente.

ART. 13 - A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa. Se onerosa, estipularão as partes a forma de pagamento.

ART. 14 - O superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre o imóvel superficializado.

ART. 15 - A superfície pode ser transferida a terceiros e, por morte do superficiário, a seus sucessores.

§ 1º - Salvo disposições em contrário, as obrigações constantes do título superficiário são exigíveis do adquirente do direito de superfície.

§ 2º - Não será estipulado, a nenhum título, em favor do dono do terreno, o pagamento de qualquer garantia pela transferência da superfície.

ART. 16 - Em caso de alienação do solo da superfície, o superficiário ou o dono do solo têm o direito de preferência, em igualdade de condições.

§ 1º - O direito de preferência caducará quando não exercido nos três dias subsequentes ao dia em que o superficiário ou o dono do solo for informado das condições da alienação.

§ 2º - Responderá por perdas e danos aquele que alienar seu direito sem observância do disposto no parágrafo anterior, juntamente com o adquirente de má fé, sendo numa de plano direito a alienação efetuada em desacordo com este artigo.

ART. 17 - Extinguir-se-á a superfície se o superficiário incorrer em infração grave de obrigação constante do respectivo título.

§ 1º - Não paga a pensão superficiária ajustada, o concedente não terá outro direito ainda que estipulado, senão o de receber as prestações vencidas, atualizadas monetariamente, e respectivos juros de mora.

§ 2º - Extinta a superfície, o dono do solo passará a ter o domínio pleno do terreno, da construção ou plantação, independentemente

tamente de indenização, se as partes não houver acordado o contrário, observadas as seguintes disposições:

I - a extinção do direito de superfície implicará na extensão à coisa superficiária, dos direitos reais que gravam o solo, observando o adiante disposto quanto à hipoteca;

II - na hipótese de extinção do direito de superfície, pelo advento do termo, a hipoteca da coisa superficiária, igualmente se extingue. A hipoteca do solo não se estende à coisa superficiária.

III - se por outra causa se extinguir a superfície, a hipoteca da coisa superficiária ou do solo continuará a gravar separadamente cada um desses bens.

ART. 18 - O direito de superfície extingue-se ainda:

I - se o superficiário não concluir a obra no prazo fixado;

II - no prazo de cinco anos, contado da data de constituição do direito de superfície, na falta de fixação de outro prazo para conclusão da obra;

III - se destruída a construção, o superficiário não a reedificar no prazo fixado ou, na falta deste, no prazo de cinco anos, a partir da notificação para aquele fim.

ART. 19 - O direito de superfície constituído por pessoa jurídica de direito público rege-se pelo disposto nesta seção.

SEÇÃO IV

Do parcelamento, de desapropriação e de edificação compulsórias

ART. 20 - O poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigirá do proprietário do solo urbano não edificado subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios, no prazo máximo de um ano, a contar da data de notificação pela prefeitura ao proprietário do imóvel, devendo a notificação ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis;

II - imposto progressivo no tempo, pelo prazo mínimo de dois exercícios, sobre a propriedade predial e territorial urbana;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos de dívida pública da emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

ART. 21 - A alienação do imóvel, posterior à data da notificação, não interrompe o prazo fixado para o parcelamento e a edificação compulsórios.

SEÇÃO V

DO DIREITO DE PREEMPÇÃO

ART. 22 - Fica assegurado ao município preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação, nos seguintes casos:

a) entre particulares;

b) entre órgãos e entidades da administração direta e indireta de qualquer nível de governo;

c) entre particulares e órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Parágrafo Único - Lei municipal, com base no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e indicará o valor dos imóveis atingidos. O prazo de vigência do direito de preempção será de dez anos, prorrogáveis por cinco anos.

ART. 23 - O direito de preempção será exercido para atender às seguintes finalidades:

I - realização de programas habitacionais;

II - criação de áreas públicas de lazer;

III - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

IV - constituição de reserva fundiária;

V - ordenação e direcionamento da expansão urbana;

VI - constituição de áreas de preservação ecológica e paisagística;

VII - regularização fundiária.

ART. 24 - O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o município manifeste seu interesse na compra, no prazo de quarenta e cinco dias. Transcorrido esse prazo sem manifestação, entende-se haver desistência do município na aquisição, podendo o proprietário realizar livremente a alienação com terceiros.

ART. 25 - O proprietário e o Executivo Municipal, caso discordem do valor indicado pela lei prevista no parágrafo único do art. 22, poderão requerer arbitrariamente judicial, na forma de lei civil.

§ 1º - Realizado o arbitramento judicial a parte discordante do preço poderá desistir do negócio, arcando com o pagamento das custas.

§ 2º - Com a desistência de uma das partes, a alienação do imóvel durante o prazo de preempção somente poderá ser realizada observado o preço fixado previamente em lei ou o arbitrado judicialmente, escolhendo-se sempre o de menor valor, monetariamente corrigido.

§ 3º - O direito de preempção, a que se refere o art. 22, fica assegurado ao Município enquanto vigorar o prazo estipulado na lei municipal, independentemente de uma ou mais alienações sobre o mesmo imóvel.

§ 4º - No arbitramento do preço não será considerada a valorização decorrente de investimentos públicos na área, após a data de publicação da lei a que se refere o parágrafo do art. 22.

ART. 26 - A alienação efetuada em desacordo com os preceitos desta seção é nula de pleno direito, sendo vedado o registro do respectivo instrumento no Cartório de Registro de Imóveis.

SEÇÃO VI

Da Requisição Urbanística

ART. 27 - O Município, com base no plano diretor e no projeto aprovado, poderá, com o objetivo de executar programa habitacional para população de baixa renda, requisitar, ocupando por prazo determinado, um ou mais imóveis contíguos, situado em zona urbana ou de expansão urbana, devolvendo após o prazo fixado o imóvel devidamente urbanizado ou outro de valor equivalente aos respectivos proprietários.

§ 1º - A requisição urbanística poderá ser solicitada por proprietários de terrenos eventualmente interessados.

§ 2º - O ente requisitante reservará para si, e título de ressarcimento, determinada quantidade de imóveis de valor equivalente à totalidade do custo público do empreendimento urbanístico.

§ 3º - Na execução do empreendimento urbanístico, o ente requisitante observará os preceitos do plano diretor e providenciará o respectivo registro no cartório de circunscrição imobiliária competente.

§ 4º - Na execução do empreendimento urbanístico, o ente requisitante observará os preceitos do plano diretor e providenciará o respectivo registro no cartório da circunscrição imobiliária competente.

§ 5º - Para fins de registro do empreendimento no Cartório de Registro de Imóveis, a administração indireta fica dispensada da apresentação de cópia do ato de aprovação pelo município.

ART. 28 - Para proceder à requisição, o município, ou entidade de sua administração indireta, notificará o proprietário, cientificando-o, dos termos e condições em que executará o empreendimento urbanístico.

§ 1º - No instrumento de notificação deverá constar, no mínimo, o seguinte:

I - declaração de que o projeto e demais documentos pertinentes encontram-se à disposição dos interessados para exame;

II - valor atribuído ao imóvel;

III - prazo de execução do empreendimento, com cronograma discriminando as respectivas etapas;

IV - indicação precisa dos lotes e edificações urbanizadas, a serem devolvidos com a respectiva área, localização e valor;

V - indicação dos lotes urbanizados reservados para o requisitante;

VI - solução de moradia para a população residente na mesma área em que será executado o programa habitacional objeto da referida requisição urbanística.

ART. 29 - Caso discordar dos termos e condições estabelecidas pelo ente requisitante, para a devolução prevista no art. 27 desta lei, o proprietário atingido poderá requerer, no prazo de noventa dias, o Juízo Arbitral, ficando sujeito à decisão judicial.

§ 1º - Terminando o prazo previsto neste artigo, sem que tenha sido requerido o Juízo Arbitral, significa de pleno direito a aceitação integral pelo proprietário atingido dos termos e condições fixados pelo ente requisitante.

§ 2º - Para os efeitos previstos neste artigo, a instituição do Juízo Arbitral independe de compromisso escrito, devendo o árbitro ser sempre juiz, sendo irrenunciável a indicação que contenha a aprovação das partes interessadas.

§ 3º - Aplicam-se no que couber, as disposições da legislação processual civil relativas ao Juízo Arbitral.

ART. 30 - Ao título definitivo firmado pelo ente requisitante, contendo os termos, cláusulas, condições relativas ao empreendimento, descrição completa dos lotes urbanizados com indicação dos respectivos proprietários, atribui-se o caráter de escritura pública, para fins e efeitos de direito, devendo ser registrada no cartório da circunscrição imobiliária competente, para transmissão do domínio sobre os lotes urbanizados.

ART. 31 - Qualquer atraso ou interrupção na execução do empreendimento urbanístico, salvo caso fortuito ou motivo de força maior, obriga o ente requisitante a indenizar o proprietário pelos prejuízos causados.

ART. 32 - Na aplicação da requisição urbanística, o ente requisitante garantirá o acompanhamento pelos particulares interessados, assegurando-lhes o acesso a documentos e projetos pertinentes.

ART. 33 - Fica permitida a requisição urbanística para fins de reurbanização, desde que o empreendimento seja aceito por dois terços dos moradores atingidos, aplicando-se-lhe, no que couber, as disposições contidas nesta seção.

Parágrafo Único - Os moradores de imóveis de área atingida por reurbanização, deverão ser consultados mediante:

I - publicação prévia dos estudos que deram base à requisição urbanística;

II - audiência pública dos interessados.

SEÇÃO VII

Da Usucapião Especial de Imóvel Urbano

ART. 34 - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.

§ 3º - Equipara-se ao usucapiente, para efeito de reconhecimento de usucapião especial de imóvel urbano, o adquirente de terreno de loteamento irregular.

§ 4º - A usucapião especial não incidirá sobre imóvel urbano ocupado por empregados domésticos, tais como caseiros, jardineiros e outros, em função dos serviços prestados pelos mesmos.

ART. 35 - Os terrenos contínuos com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, nos quais existem aglomerados de edificações precárias, tais como barracos, taperas, cortiços e similares, destinados à moradia e ocupados por dois ou mais possuidores, por suas físicas, são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente.

ART. 36 - A usucapião especial de imóvel urbano não incidirá:

I - em imóveis públicos;

II - em áreas indispensáveis à segurança nacional;

III - em áreas consideradas, por lei "non edificandi";

IV - nas áreas de domínio público de uso do povo;

V - nas áreas de uso especial do poder público;

VI - em áreas de proteção ambiental.

§ 1º - Os ocupantes de terrenos localizados nas áreas previstas neste artigo têm assegurada a preferência para assentamento em outras, selecionadas pelo poder público ou entidade competente.

§ 2º - Fica assegurado o usucapião urbano para aqueles que já tem a posse de áreas particulares situadas nas áreas previstas no inciso III e VI deste artigo há pelo menos cinco anos ininterruptamente e sem oposição, até a data da publicação desta lei e preenchem os demais requisitos previstos no artigo 34.

ART. 37 - O Juiz, na ação de usucapião especial de imóvel urbano, fará cumprir a legislação urbanística pertinente a habitações de interesse social, atendendo aos princípios de justiça e equidade e à função social da propriedade visados nesta lei.

ART. 38 - A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo Juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no Cartório de Registro de Imóveis, independentemente de justo título e boa fé, desde que os possuidores, por si ou seus antecessores, comprovem a posse ininterrupta e sem oposição por cinco anos, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, e que não sejam, individual ou coletivamente, proprietários de outros imóveis urbano ou rural.

§ 1º - Na sentença, o Juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno.



no que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, homologado pelo município, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 2º - O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por no mínimo, dois terços dos condôminos e homologação pelo município.

§ 3º - As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

§ 4º - O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido pelos artigos anteriores, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 5º - O possuidor que more na área objeto de usucapião, sem preencher os demais requisitos para adquirir nos termos desta lei, poderá requerer a sua admissão ao processo de usucapião coletivo, para o fim de ter legitimada a sua posse, processando-se o pedido em apenso ao processo em curso.

§ 6º - Transcorridos três anos do trânsito em julgado da decisão declaratória do usucapião, sem que se prove em seu prejuízo a existência de direitos dominiais de terceiros, o possuidor poderá requerer a constituição de seu domínio sobre a área possuída, servindo a sentença de título para registro no Registro de Imóveis.

ART. 39 - O município, em comum acordo com os condôminos, pro-moverá, dirigirá e executará a urbanização ou reurbanização de terreno objeto de usucapião especial coletiva urbana.

ART. 40 - Adotar-se-á, na ação de usucapião especial de imóveis urbanos, o procedimento sumaríssimo, assegurada a preferência à sua instrução e julgamento.

§ 1º - São partes legítimas para a ação de usucapião especial urbano:

- a) o possuidor, individualmente, ou em litisconsórcio originário ou
- b) possuidores em estado de comosse;
- c) como substituto processual, a Associação de Moradores da Comunidade;
- d) o Ministério Público.

§ 2º - O autor, fundamentado o pedido e individualizando o imóvel, poderá requerer, na petição inicial, audiência preliminar, a fim de justificar a posse que, se comprovada, será nele mantida, liminarmente até a decisão final da causa.

§ 3º - O autor requererá ainda a citação pessoal daquele em cujo nome esteja registrado o imóvel usucapiendo e dos confinantes e, por edital, dos réus ausentes, incertos ou desconhecidos, na forma do art. 232 do código de Processo Civil, valendo a citação para todos os atos do processo.

§ 4º - Serão cientificados por carta, para que manifestem interesse na causa, os representantes da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, no prazo de quarenta e cinco dias.

§ 5º - O prazo para contestar a ação correrá a partir da data da intimação da decisão que declarar justificada a posse.

§ 6º - O autor da ação de usucapião especial de imóvel urbano, coletiva ou individual, terá, se o pedir, o benefício da assistência jurídica gratuita, inclusive para os atos a serem praticados no Cartório de Registro de Imóveis.

§ 7º - Provando-se que o autor, pessoa física ou jurídica, possui situação econômica capaz de pagar os custos do processo e honorários advocatícios, o juiz ordenar-lhe-á que pague, monetariamente corrigido, o valor das isenções concedidas, ficando empenso, até o pagamento devido, o registro da sentença.

ART. 41 - A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no Cartório de Registro de Imóveis.

ART. 42 - O juiz, a requerimento do autor da ação de usucapião especial, de imóvel urbano, determinará que a autoridade policial garanta a permanência no imóvel e a integridade física de seus ocupantes, sempre que necessário.

ART. 43 - Na pendência da ação de usucapião especial urbano, ficarão sobreestadas quaisquer outras ações, petições ou processórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

ART. 44 - O interesse dos possuidores poderá limitar-se à obtenção, inclusive incidental, do reconhecimento judicial da legitimidade de sua posse sobre o imóvel, valendo a sentença como título de comosse comunitária, que ficará sob a administração de Associação de Moradores da Comunidade, ou do Município.

§ 1º - Aplicar-se-á à ação de legitimação de comosse comunitária o procedimento previsto nesta lei.

§ 2º - A sentença de reconhecimento de legitimação de posse comunitária será registrada no Registro de Imóveis.

ART. 45 - Nas ações de usucapião e comosse coletivas, a metragem quadrada máxima deverá ser igual ao produto da multiplicação de 250m² pelo número de requerentes.

ART. 46 - O prazo de cinco anos previsto para o usucapião especial urbano e para a legitimação de comosse é desde logo aplicável às situações processórias existentes na data de sua vigência e aos processos em curso.

ART. 47 - Nas ações de usucapião de terras públicas dominicais, a sentença que reconhecer o domínio do Autor ou Autores imputará como título a concessão do direito real de uso por prazo não inferior a 50 anos.

ART. 48 - Para efeito de aplicação da usucapião especial de imóvel urbano, será considerado imóvel urbano o situado na zona urbana ou de expansão urbana.

ART. 49 - Para efeito da aplicação da usucapião especial de imóvel urbano, será considerado imóvel urbano o situado na zona urbana ou de expansão urbana.

SEÇÃO VIII

Da Transferência do Direito de Construir

Art. 50 - O direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o direito de construir, cujo exercício deverá ser autorizado pelo Poder Público, segundo os critérios que forem estabelecidos em lei municipal.

Parágrafo Único - A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao poder público seu imóvel, ou parte dele, para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

ART. 51 - A lei municipal referida no artigo anterior, estabelecerá ainda os locais e as condições em que será possível a transferência do direito de construir.

§ 1º - A Prefeitura fornecerá certidão do montante das áreas construíveis, que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionamento.

§ 2º - A certidão referida no parágrafo anterior e a escritura de transferência do direito de construir de um imóvel para outro, serão averbadas nas respectivas matrículas.

§ 3º - A lei municipal citada no artigo precedente, somente poderá ser aprovada após estudo e exame pela Câmara Municipal, que

assegurem a inexistência de prejuízos ao patrimônio histórico, artístico, turístico, arqueológico, paisagístico ou ecológico nos locais para os quais seja possível a transferência do direito de construir. Constatada a possibilidade de ocorrer prejuízos para o patrimônio a proteger, a transferência do direito de construir não será autorizada.

SEÇÃO IX

Da Reurbanização Consorciada

ART. 52 - O Município, com base no plano diretor, poderá de clarar de interesse social, para fins de desapropriação, imóvel urbano improdutivo ou subutilizado sem corresponder às necessidades de habitação ou trabalho da população a que deve ou possa suprir com nova destinação de uso.

§ 1º - O imóvel desapropriado, mediante prévia licitação, poderá ser objeto e venda, incorporação, concessão real de uso, locação ou outorga do direito de superfície a quem estiver em condições de dar-lhe a destinação social prevista no plano diretor.

§ 2º - O poder público poderá exigir no edital que o licitante vencedor promova a desapropriação em nome da Administração e indenize o expropriado.

§ 3º - No edital, o Poder Público estabelecerá as condições e os termos de ressarcimento ao licitante vendedor mediante a transferência de parte dos imóveis vinculados ao empreendimento segundo os critérios estabelecidos em lei municipal.

CAPÍTULO IV

DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

ART. 53 - A União assegurará ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano o apoio técnico, administrativo e financeiro necessários ao exercício de suas atividades, organizando para tanto, uma Secretaria Executiva.

ART. 54 - Compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, órgão colegiado vinculado ao Ministério do Interior:

I - Propor as diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano;

II - examinar e compatibilizar, em conjunto com os ministérios específicos, as políticas nacionais de desenvolvimento econômico, emigração, desenvolvimento regional, localização industrial, incluindo a dimensão espacial da política de incentivos fiscais, estrutura agrária, emprego e bem-estar social, nos aspectos que repercutam no processo de urbanização e na ordenação territorial do país;

III - expedir normas administrativas, gerir e executar as diretrizes relativas à política urbana, habitacional, de saneamento básico, de transportes urbanos e outras vinculadas ao desenvolvimento urbano.

IV - acompanhar e avaliar a execução da política nacional de desenvolvimento urbano.

CAPÍTULO V

DOS CRIMES EM MATÉRIA URBANÍSTICA

ART. 55 - Constituem crimes urbanísticos:

I - infringir, por ação ou omissão, as diretrizes e ordens de prioridade estabelecidas no plano diretor.

Pena - detenção de três meses a um ano ou multa de cinco a trinta vezes o salário mínimo.

II - construir ou deixar construir excedendo os limites máximos estabelecidos em legislação municipal ou estadual relativos ao uso e ocupação do solo;

Pena - detenção de seis meses a dois anos ou multa de dez a cinquenta vezes o salário mínimo.

III - construir ou deixar construir em desacordo com os termos de licença concedida pelo município;

Pena - detenção de dois a seis meses ou multa de cinco a vinte vezes o salário mínimo.

IV - parcelar ou deixar parcelar terreno em dimensão inferior à mais restrita estabelecida em legislação estadual ou municipal;

Pena - detenção de seis meses a dois anos ou multa de dez a cinquenta vezes o salário mínimo.

v - construir ou deixar construir em área "non aedificandi".

Pena - detenção de quatro meses a dois anos ou multa de oito a quarenta vezes o salário mínimo e demolição da obra.

VI - construir ou deixar construir sem a necessária licença concedida pelo município;

Pena - detenção de três a seis meses ou multa de cinco a vinte e cinco vezes o salário mínimo e demolição da obra.

VII - registrar títulos relativos a imóveis e averbar edificações, contrariando dispositivos vigentes das leis federais, estaduais ou municipais;

Pena - detenção de quatro a oito meses ou multa de oito a trinta vezes o salário mínimo.

VIII - infringir, não cumprir ou permitir que não se cumpra determinações da legislação urbanística referente ao uso e ocupação do solo;

Pena - detenção de cinco meses a dois anos ou multa de cinco a trinta vezes o salário mínimo.

IX - causar danos ao meio ambiente ou ao patrimônio artístico, turístico, histórico, cultural, paisagístico ou ecológico;

Pena - detenção de três meses a um ano ou multa de dez a quarenta vezes o salário mínimo.

§ 1º - Incorrem nas respectivas penas:

I - os dirigentes de entidades federais, estaduais ou municipais e os de pessoas jurídicas que, de qualquer modo, tenham contribuído para a prática de qualquer dos crimes urbanísticos acima mencionados;

II - os servidores públicos que, no exercício de suas atribuições, tenham contribuído para a prática de qualquer dos crimes enumerados no caput deste artigo.;

III - as pessoas físicas mandantes ou responsáveis pela prática de qualquer ilícito penal mencionado no caput deste artigo;

IV - os profissionais responsáveis pela elaboração de projetos que tenham servido de base para a prática dos mesmos crimes.

V - os oficiais dos Cartórios de Registro de Imóveis e seus auxiliares, que, por erros ou omissões, tenham contribuído para a prática dos citados crimes.

§ 2º - O Juiz, na graduação da pena de multa, levará em conta o montante do prejuízo econômico ou social causado, o lucro auferido com a prática do ato criminoso e a condição econômica de quem praticou ou contribuiu para o ilícito penal.

- 8 -

CAPITULO VI

DISPOSIÇÕES GERAIS

ART. 56 - O Município instituirá, por lei, comissão incumbida de elaborar, controlar, fiscalizar e acompanhar a execução do plano diretor, com a participação de segmentos representativos da comunidade e entidade de classe.

ART. 57 - Para os fins desta lei, entende-se por:

I - "Equipamento Urbano": os bens destinados à prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e pluvial, limpeza pública, energia elétrica, telecomunicações, serviço postal, transporte e sistema viário, gás canalizado, segurança pública e outros, necessários ao pleno funcionamento das cidades;

II - "Equipamentos Comunitários": bens destinados à educação e cultura, saúde, recreação e esportes, abastecimento, culto e outros necessários à vida urbana;

III - "Taxa de ocupação": é a relação entre a projeção horizontal da construção e a área total do terreno;

IV - "Índice ou Coeficiente de Aproveitamento": é a relação existente entre a área total de construção e a área do terreno;

V - "Tipo de Uso": é a atividade permitida no imóvel;

VI - "Índice Urbanístico": é um parâmetro numérico, definidor de uma relação quanto ao parcelamento, uso e ocupação do solo;

VII - "Remembramento": é a soma das áreas de duas ou mais glebas ou lotes para a formação de outra gleba ou de outro lote.

ART. 58 - Na elaboração de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o poder público deverá garantir a participação da comunidade através de suas entidades representativas.

Parágrafo Único - Com este objetivo, o poder público viabilizará esta participação, mediante a criação de instrumentos para:

I - audiência no Poder Legislativo e Executivo, das associações de bairros, entidades de classe e outras associações locais e a própria comunidade envolvida;

II - ampla divulgação e informação dos objetivos, diretrizes e prioridades pretendidas;

ART. 59 - As entidades de classe ou associações, regularmente constituída e com desempenho regular de suas funções estatutárias há pelo menos um ano, será considerada como parte legítima para propor ação judicial ou popular, objetivando o cumprimento dos preceitos desta lei e das normas estaduais e municipais pertinentes.

ART. 60 - O vizinho é parte legítima para propor ação destinada a impedir a ocupação ou o uso de imóvel em desacordo com as normas urbanísticas.

Parágrafo Único - Para os efeitos desta lei, considera-se também vizinho quem sofra diretamente os efeitos de ocupação ou uso de imóvel em desacordo com a legislação urbanística.

ART. 61 - Para os fins desta lei, equipara-se ao proprietário o compromissário comprador, com título irrevogável e registrado no Cartório de Registro de Imóveis, exceto em relação ao direito de superfície.

ART. 62 - Aplicam-se, no que couber, ao Distrito Federal e aos territórios, as disposições desta lei.

ART. 63 - Os proprietários ou possuidores de imóveis de qualquer espécie que obstruam ou dificultem o livre acesso público, por terra; às praças, e ao mar, deverão, no prazo de 45 dias, sob pe-

na de demolição compulsória por autoridade federal, estadual ou municipal, abrir vias ou constituir servidões que garantam a passagem da população até esses bens públicos.

ART. 64 - Na hipótese de terem sofrido prejuízos na elaboração e execução de projetos aprovados, mediante autorização ou licença, antes da vigência desta lei, os respectivos titulares poderão pleitear judicialmente o ressarcimento dos gastos efetuados em decorrência dessa aprovação.

CAPITULO VII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

ART. 65 - O valor justo da desapropriação não incorporará em seu preço, qualquer quantia decorrentes de investimento público.

Parágrafo Único - A apuração do seu valor far-se-á mediante levantamento do valor rural de terreno equivalente, acrescido do custo das benfeitorias sobre ele realizadas por seu proprietário, monetariamente corrigido.

ART. 66 - A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública de imóvel urbano para o cumprimento de sua função social, deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

ART. 67 - Os Planos Diretores que forem aprovados antes da promulgação da Lei Orgânica deverão ser a eles adaptados no prazo de seis meses e submetidos a referendo popular.

ART. 68 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

ART. 69 - Revogam-se as disposições em contrário.

JUSTIFICATIVA

Este Projeto de Lei é fruto de discussões realizadas com entidades representativas dos movimentos urbanos organizados e técnicos comprometidos com uma visão democrática e participativa da reforma urbana.

Participaram dos trabalhos os seguintes companheiros e entidades:

ENTIDADES:

- ARTICULAÇÃO NACIONAL DO SOLO URBANO - ANSUR
- FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ARQUITETOS - FNA
- UNIÃO NACIONAL DOS MOVIMENTOS DE MORADIA
- FASE
- ASSOCIAÇÃO GEOGRAFOS DO BRASIL
- INSTITUTO PLANEJAMENTO E POLITICA URBANA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - IPPUR
- SINDICATO ENGENHEIROS DO RIO DE JANEIRO
- POLIS - SÃO PAULO - INSTITUTO ESTUDOS FORMAÇÃO E ACESSORIA EM POLITICAS SOCIAIS
- ASSOCIAÇÃO DEFESA MORADIA - S. PAULO
- FEDERAÇÃO ASSOCIAÇÃO MORADORES DO RIO DE JANEIRO - FAMERJ
- SINDICATO DOS ARQUITETOS DO RIO DE JANEIRO, SÃO PAULO E DISTRITO FEDERAL
- FEDERAÇÃO GOIANA DE INQUILINOS E POSSEIROS - FEGIP
- COORDENAÇÃO NACIONAL DE MUTUARIOS
- FRACAB/RS

E Assessoria Política do nosso Gabinete Parlamentar: Mgno Pires, Maria Tereza Sartorio e Lia Varela.

- 9 -

É prioritária a aprovação aqui no Congresso de lei que discipline o desenvolvimento urbano, com urgência, já que este instrumento é imprescindível para nortear as leis orgânicas dos municípios a serem votadas até 5 de março.

Os interesses que se concentram nas cidades são muitas vezes antagonísticos. Por um lado, pequena parcela de moradores, cuja fonte de lucro vem do uso das cidades. Apoiados no poder econômico influem nas decisões das Prefeituras, obtendo vantagens e proteção através de toda uma série de normas, regulamentos, portarias que asseguram seus interesses e impedem o uso democrático do solo urbano e as transformações das relações sociais. Por outro lado, a maioria dos moradores que vivem na cidade, e que necessitam de seus serviços e equipamentos, hoje desassistidos dos poderes públicos.

O Projeto que apresentamos busca estabelecer, como objetivo para a execução da política urbana, a eliminação das desigualdades regionais, garantir provisão de equipamentos urbanos em quantidade e qualidade que possibilite aos trabalhadores da cidade acesso aos seus direitos básicos, como moradia, transporte, saúde, necessários para o cumprimento do exercício da cidadania, que é um dos princípios fundamentais previstos no art. 19, inciso II, da Nova Constituição Federal.

Assim, no Projeto defendemos a necessidade de regulamentação da participação da iniciativa privada, e tratamos de assegurar a participação popular em todas as fases da execução da política urbana.

E, em consequência, na definição da função social da propriedade, da recuperação pelo poder público da valorização imobiliária decorrente de sua ação, e a coligação da terra como reserva de valor, como instrumentos contra a especulação da terra urbana.

Sempre no sentido de democratização da cidade inserimos em nosso projeto mecanismo que consideramos essenciais e que garantem a autonomia municipal no detalhamento das regras de parcelamento do solo urbano; a garantia de análise e de discussão pública do impacto ambiental gerado pela instalação de equipamentos e infraestrutura econômica de grande na porte na cidade.

Por outro lado, conferimos à legislação municipal, e não ao Plano Diretor a obrigação do estabelecimento a construção, uma vez que se trata de temas de detalhamento e abrangência incompatíveis com a natureza estratégica de um Plano Diretor.

Buscamos, ainda, precisar o estabelecimento de áreas especiais tornando-as obrigatórias.

Cuidamos que o Poder Público possa utilizar os instrumentos previstos no art. 182, I, II e III da Constituição Federal, visando penalizar o proprietário que não respeitar a função social da propriedade, estabelecendo prazos mínimos para a utilização do parcelamento ou edificação compulsória e do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbano progressivo no tempo, pois estes instrumentos deverão ser aplicados sucessivamente.

Na seção que trata da requisição urbanística garantimos o direito de moradia da população da cidade residente nas favelas, loteamentos clandestinos, cortiços.

Na seção relativa ao Usucapião Especial de Imóvel urbano asseguramos o direito do usucapião urbano para áreas consolidadas com população residente há mais de cinco anos.

E ainda, no artigo que trata do compossa, estabelecemos formas de proteger aquelas que residindo na área usucapível, ainda não tenham completado os cinco anos de posse indispensável ao exercício da ação.

Incluimos ainda artigo que visa resguardar que a ação de usucapião urbano seja considerado pelo Poder Judiciário, como o processo principal sobre a discussão sobre domínio e a posse da área passível de ser usucapível.

Arredatamos que o Congresso nacional, sensível a situação desumana a que foram atirados milhões de brasileiros e a necessidade de uma lei que efetivamente propicie e estimule as transformações necessárias na vida das cidades, acolherá este projeto, e oportunamente aprovará seu teor.

Sala das Sessões, 17 de outubro de 1989

Lurdinha Savignon
Deputada Lurdinha Savignon

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES

CONSTITUIÇÃO REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988

Título I

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 1º - A República Federativa do Brasil forma-se pelo união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, visando-se em: Estado Democrático de Direito e terra como fundo comum.

II - a cidadania

Título VII

DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

Capítulo II DA POLÍTICA URBANA

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, exercitada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo promover o planejamento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos de dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais iguais e sucessivas assegurados o valor real de indenização e os juros legais.

Art. 183 - Aquela que possuir imóvel suscetível à utilização de seus direitos e obrigações relativas à posse ou propriedade sucessivamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família adquirida por usucapião, desde que não seja proprietária de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a posse de usucapião, quando registrados no Registro de Imóveis, ou a mulher, ou a entidade independentemente de estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETTO DE LEI Nº 4.024, DE 1989

(Do Sr. Antônio Brito)

Dispõe sobre a promoção, a política e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e cria o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

(Apense-se ao Projeto de Lei nº 2.191, de 1989.)

CAPÍTULO I

Da Promoção do Desenvolvimento Urbano

Art. 1º Nos termos do disposto no art. 21 incisos IX e XX, art. 23, inciso IV, art. 25, § 1º e § 3º, art. 30, inciso VIII e art. 182 da Constituição Federal, a promoção do desenvolvimento urbano compete, principalmente, ao poder público, mediante ação integrada e harmônica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º A ação pública em desenvolvimento urbano será exercida mediante planos, políticas, programas e projetos de âmbito federal, regional, estadual e municipal, que contarão com a participação da sociedade em todas estas etapas.

Art. 3º A União alocará recursos nos orçamentos anuais e no plano plurianual para a execução de planos, políticas, programas e projetos de desenvolvimento urbano em consonância com os planos nacionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social cuja elaboração observará o disposto no art. 165, § 4º da Constituição Federal.

CAPÍTULO II

Da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Art. 4º A política nacional de desenvolvimento urbano é parte integrante do plano de desenvolvimento econômico e social e será executada com observância dos princípios gerais da ordem econômica, expressos no art. 170 da Constituição Federal.

Parágrafo único. A política nacional de desenvolvimento urbano abrangerá as políticas de habitação, saneamento, transportes urbanos e dos demais equipamentos urbanos e comunitários.

Art. 5º A política nacional de desenvolvimento urbano objetiva o pleno desenvolvimento das funções sócio-econômicas da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, mediante:

I - adequada distribuição espacial da população e das atividades sócio-econômicas, com vistas à ordenação do território;

II - integração das atividades urbanas e rurais;

III - acesso à habitação, saneamento, transportes urbanos e demais equipamentos urbanos e comunitários.

Parágrafo único. A política nacional de desenvolvimento urbano será formulada de modo compatível com a preservação e conservação do patrimônio ambiental, histórico e cultural, paisagístico, arqueológico e da utilização racional da energia.

Art. 6º A política nacional de desenvolvimento urbano é considerada em seus aspectos interurbanos, como parte integrante da ordenação do território e em seus aspectos intra-urbanos como a definição das diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano a ser executada pelos municípios.

Art. 7º As políticas nacional e regionais de desenvolvimento urbano serão consubstanciadas, entre outros instrumentos, nos planos nacional e regionais de ordenação do território e nos planos de desenvolvimento urbano.

Art. 8º As políticas estaduais de desenvolvimento urbano serão consubstanciadas, entre outros instrumentos, nos planos estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento urbano, nestes incluída a ordenação do território das regiões metropolitanas, das aglomerações urbanas e das microrregiões.

Art. 9º As políticas municipais de desenvolvimento urbano serão consubstanciadas, entre outros instrumentos, nos planos municipais de ordenação do território e nos planos diretores.

CAPÍTULO III

Do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

Art. 10. Fica instituído o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), com a finalidade de articular, compatibilizar e apoiar a atuação dos órgãos e entidades que desempenhem funções concernentes ao desenvolvimento urbano, notadamente habitação, saneamento e transportes urbanos.

Art. 11. Compõem o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano:

I _ órgão de decisão superior: O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU);

II _ órgão central: a ser instituído pelo Poder Executivo, para prestar apoio técnico e administrativo ao CNDU e executar suas decisões;

III _ órgãos setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da administração federal, direta ou indireta, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, que desempenham funções concernentes ao desenvolvimento urbano;

IV _ órgãos seccionais: os órgãos ou entidades integrantes da administração estadual, direta ou indireta, as fundações instituídas pelo poder público estadual, que desempenham funções concernentes ao desenvolvimento urbano;

V _ órgãos locais: os órgãos ou entidades integrantes da administração municipal, direta ou indireta, as fundações instituídas pelo poder público municipal, que desempenham funções concernentes ao desenvolvimento urbano.

§ 1º Os órgãos setoriais, seccionais e locais a que se referem os incisos III, IV e V deste artigo compõem sistemas de habitação, saneamento e transportes urbanos visando a articulação, compatibilização e apoio às ações concernentes a cada uma destas áreas.

§ 2º Os sistemas de habitação, saneamento e transportes urbanos terão como órgão de decisão superior e central, os indicadores nos incisos I e II deste artigo e estão regulados nas seções I, II e III do capítulo V desta lei.

§ 3º O regimento interno do CNDU disporá, de forma complementar a esta lei, sobre a composição, estrutura e funcionamento do SNDU e de seus subsistemas.

Art. 12. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, órgão colegiado de natureza deliberativa e normativa, tem por finalidade formular, acompanhar e avaliar a execução da política nacional de desenvolvimento urbano, como elemento integrante dos planos nacional e regionais de desenvolvimento econômico e social, competindo-lhe para tanto:

I _ estabelecer as diretrizes, estratégias, instrumentos e fixar as prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transportes urbanos, visando a integração das ações públicas e privadas, no que diz respeito ao desenvolvimento adequado da rede urbana do País e à melhoria da qualidade de vida nas cidades;

II _ propor a instituição de novos instrumentos jurídicos relativos ao desenvolvimento urbano e à ordenação do território;

III _ compatibilizar planos, políticas e programas nacional e regionais de desenvolvimento urbano com os demais planos, políticas e programas setoriais, nos aspectos que tenham repercussão no processo de urbanização e na ordenação do território;

IV _ expedir normas técnicas, administrativas e financeiras bem como diretrizes relativas às políticas de habitação, de saneamento e transportes urbanos, em conformidade com a política nacional de ordenação do território e desenvolvimento urbano;

V _ estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e manutenção da qualidade de vida nas cidades;

VI _ estabelecer as diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos dos Sistemas Financeiros de Habitação, Saneamento e Transportes Urbanos;

VII _ propor, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos, metas e prioridades para a elaboração de planos, política e programas nacionais e regionais de desenvolvimento urbano, bem como para subsidiar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais conforme dispõe o art. 165 da Constituição Federal;

VIII _ articular-se com os Estados, Distrito Federal e Municípios visando a formulação, execução e compatibilização de suas políticas e dos programas de desenvolvimento urbano nos termos do que dispõe o art. 23, inciso IX da Constituição Federal;

IX _ articular-se com os Estados, Distrito Federal e Municípios visando a instituição de Conselhos de Desenvolvimento Urbano com a finalidade de formular e acompanhar a execução das respectivas políticas de desenvolvimento urbano incluindo habitação, saneamento e transportes urbanos, bem como de exercer a coordenação dos respectivos órgãos e entidades que desempenham funções concernentes ao desenvolvimento urbano;

X _ propor a realização de estudos e pesquisas sobre matérias relativas à ordenação do território e ao desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento, transportes urbanos;

XI _ elaborar seu regimento interno.

Art. 13. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano constitui-se de:

I _ Plenário;

II _ Secretaria Executiva;

III _ Câmaras Permanentes;

IV Comissões Técnicas.

Art. 14. Integram o Plenário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano:

I _ ministro de Estado responsável pela área de desenvolvimento urbano, que o presidirá;

II _ os Secretários-Gerais dos Ministérios responsáveis pelas seguintes áreas:

- a)** planejamento econômico e social;
- b)** indústria e comércio;
- c)** minas e energia;
- d)** finanças;
- e)** agrícola e fundiária;
- f)** transportes urbanos;
- g)** saúde.

III _ o presidente do Conselho Curador do FGTS;

IV _ representantes dos Estados, de acordo com o estabelecido em regulamento, garantida a representação dos Estados onde se localizem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

V _ o Secretário-Executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU);

VI _ o Secretário-Executivo do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama);

VII _ um representante de cada uma das Câmaras Permanentes do CNDU;

VIII _ o titular de cada uma das seguintes entidades:

- a)** Associação Brasileira dos Municípios (ABM);
- b)** Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência;
- c)** Federação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas;
- d)** Confederação Nacional da Indústria;
- e)** Associação Nacional de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano e Regional (ANPUR);
- f)** Câmara Brasileira da Indústria da Construção;
- g)** Conselho Federal de Engenharia e Arquitetos e Agrônomo (CONFEA);

h) Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB); 1

i) Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);

j) Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES);

k) Associação Nacional de Transportes Públicos.

§ 1º Os Membros do plenário do CNDU e seus respectivos suplentes serão nomeados pelo Presidente da República e terão mandato de 2 (dois) anos.

§ 2º O Secretário-Geral do Ministério que presidir o CNDU substituirá o Presidente em sua ausência e impedimentos eventuais.

§ 3º As reuniões do CNDU serão públicas e suas resoluções publicadas no **Diário Oficial** da União.

Art. 15. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano terá as seguintes Câmaras Permanentes:

I _ de Habitação;

II _ de Saneamento Básico;

III _ de Transportes Urbanos;

IV _ de Investimentos Urbanos;

V _ de Ordenação do Território.

§ 1º A Câmara Permanente de Investimentos Urbanos terá como atribuição principal analisar os orçamentos dos órgãos e agências de promoção de desenvolvimento urbano do governo federal, visando garantir a compatibilização e a racionalização dos investimentos previstos no plano nacional de desenvolvimento econômico e social, no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais.

§ 2º A Câmara Permanente de Ordenação do Território terá como atribuição principal articular as ações públicas e privadas e seus impactos sobre o território, visando a garantir a compatibilização da política nacional de desenvolvimento urbano com as demais políticas setoriais, com vistas à distribuição mais adequada do desenvolvimento econômico e social no território, favorecendo o fortalecimento das relações interurbanas e a racionalização do processo de urbanização do País.

Art. 16. As Câmaras Permanentes a que se refere o artigo anterior serão compostas por representantes dos Municípios, órgãos e entidades do governo federal, da iniciativa privada e de entidades civis conforme disposto em seu regimento interno.

Parágrafo único. As Câmaras Permanentes terão seu regimento aprovado pelo Plenário do CNDU.

Art. 17. O Plenário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano poderá criar novas Câmaras Permanentes para análise de matérias de sua competência.

Parágrafo Único. A criação de novas câmaras Permanentes deverá ser proposta, no mínimo, por dois terços dos Conselheiros.

Art. 18. O Plenário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano poderá instituir, por prazo determinado, Comissões Técnicas para o desempenho de tarefas específicas e que terão seu Presidente indicado pelo Secretário-Executivo do CNDU, a quem compete, também, designar pessoas para secretariá-las e prestar a assistência técnica e administrativa necessária à Execução dos trabalhos a elas cometidos.

CAPÍTULO IV

Dos Sistemas Nacionais de Habitação,

Saneamento e Transportes Urbanos

Art. 19. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano coordena, nos termos desta lei, os sistemas de Habitação, Saneamento e Transportes Urbanos.

SEÇÃO I

Do Sistema de Habitação

Art. 20. O Sistema Nacional de Habitação será integrado por órgãos e entidades federais, estaduais, do Distrito Federal, e Municipais, com atribuições normativas, deliberativas, de planejamento, executivas e de controle.

§ 1º O Sistema de Habitação terá como órgão de coordenação a Câmara Permanente de Habitação do CNDU, que terá como atribuições principais:

a) formular a política nacional de habitação, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano, a ser submetida ao Plenário do CNDU;

b) formular diretrizes, articular e acompanhar as ações plurianuais de habitação e propor as providências necessárias a sua execução;

c) examinar e submeter ao Plenário do CNDU os planos plurianuais e anuais de habitação, da União;

d) promover apoio técnico aos Estados e Municípios.

SEÇÃO II

Do Sistema de Transporte Urbano

Art. 21. O Sistema de Transporte Urbano será integrado por órgãos e entidades federais, estaduais, do Distrito Federal, e municípios com atribuições norma-

tivas, deliberativas, de planejamento, executivas e de controle.

§ 1º O Sistema de Transporte Urbano terá como órgão de coordenação a Câmara Permanente de Transportes Urbanos que terá como atribuições principais:

a) formular a política nacional de transportes urbanos, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano, a ser submetida ao Plenário do CNDU;

b) formular diretrizes, articular e acompanhar as ações plurianuais de transportes urbanos e determinar providências para sua execução;

c) examinar e submeter ao Plenário do CNDU os planos integrados plurianuais e anuais de transportes urbanos da União. Propor programas integrados de desenvolvimento urbano, sistema viário e transporte urbano;

d) promover apoio técnico aos Estados e municípios.

§ 2º A Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) dará o apoio técnico e administrativo à Câmara Permanente de Transportes Urbanos do CNDU.

SEÇÃO III

Do Sistema Nacional de Saneamento Básico

Art. 22. O Sistema Nacional de Saneamento Básico deverá integrar órgãos e entidades federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, com responsabilidades normativas, deliberativas, de planejamento, executivas e de controle do Setor de Saneamento Básico.

§ 1º Os representantes dos órgãos e entidades mencionados no **caput** deste artigo formarão conselhos de coordenação de níveis estaduais, distritais e municipais e, a nível federal, a Câmara Permanente de Saneamento Básico.

§ 2º O Sistema Nacional de Saneamento Básico terá como órgão de coordenação geral, a Câmara Permanente de Saneamento Básico.

§ 3º Quando for o caso, haverá conselhos de Coordenação de âmbito regional, metropolitano e macrorregional.

§ 4º A Câmara Permanente de Saneamento Básico e os conselhos de coordenação mencionados nos parágrafos anteriores serão vinculados entre si para a articulação das diretrizes e investimentos dos órgãos e entidades que representam, atendendo sempre aos objetivos de melhoria da qualidade de vida da população brasileira.

§ 5º O Sistema Nacional de Saneamento Básico deverá ser regulamentado de forma a garantir que os conselhos

de coordenação das instâncias de nível inferior tenham representação, voz e voto nos conselhos de coordenação das instâncias de nível superior, até o órgão máximo de coordenação geral mencionado no § 2º

§ 6º Em caso de interesse justificado ou de conflitos, os conselhos de coordenação das instâncias de nível inferior poderão representar, diretamente ou em grau de recurso, sem efeito suspensivo, perante os conselhos de coordenação das instâncias de nível imediatamente superior nos quais não tenham representação direta.

§ 7º A Câmara Permanente de Saneamento Básico é normativa e deliberativa, competindo-lhes, dentre outras atribuições a serem fixadas em regulamento, o estabelecimento de parâmetros e padrões de qualidade referentes aos serviços de saneamento básico, cujos critérios operacionais deverão atender à satisfação das necessidades dos usuários e, prioritariamente, às exigências de garantias da saúde pública e do equilíbrio ambiental, nos respectivos âmbitos de competência.

§ 8º A Câmara Permanente de Saneamento básico e os conselhos de coordenação serão constituídos de forma a assegurar a representação, voz e voto de associações da sociedade civil e entidades que tenham atividades ligadas aos setor.

§ 9º A Câmara Permanente de Saneamento Básico e os conselhos de coordenação terão o apoio de órgãos ou entidades técnicas a serem definidos, em regulamento, em cada nível de representação.

§ 10. É assegurada a representação na Câmara Permanente de Saneamento Básico das Instituições Federais responsáveis pela saúde pública e pelo meio ambiente.

Art. 23. A Câmara Permanente de Saneamento básico terá, dentre outras, as seguintes atribuições:

I _ definir políticas que deverão orientar o desenvolvimento do setor de saneamento básico;

II _ formular diretrizes, articular e acompanhar as ações plurianuais de saneamento básico e determinar as providências necessárias a sua implantação;

III _ orientar a compatibilização dos orçamentos plurianuais do setor com as diretrizes e prioridades do Governo Federal;

IV _ aprovar os planos integrados de saneamento básico plurianuais e anuais, da União;

V _ avaliar e propor programas integrados de desenvolvimento urbano, saúde pública, recursos hídricos e controle de poluição das bacias hidrográficas;

VI _ definir critérios que propiciem a uniformização das propostas estaduais, macrorregionais, metropolitanas, regionais e municipais;

VII _ estabelecer critérios que possibilitem a adequada distribuição dos recursos financeiros disponíveis a nível federal;

VIII _ estabelecer diretrizes para a gestão do Fundo Nacional de Saneamento Básico-FNS, a que se refere o art. 29 desta lei, bem como aprovar o seu Regulamento;

IX _ discutir alternativas para a adequação institucional do setor com vistas ao alcance de metas;

X _ participar da elaboração das diretrizes para o gerenciamento de recursos hídricos e para o estabelecimento de critérios de outorga de direitos de seu uso;

XI _ estabelecer os critérios gerais de tarifação para o setor, observadas as disposições desta lei;

XII _ recomendar medidas que visem ao aperfeiçoamento da capacitação tecnológica e de recursos humanos no setor de saneamento básico.

Art. 24. O Departamento Nacional de Obras de Saneamento e a Fundação Serviços de Saúde Pública, sem prejuízo de suas demais atribuições, constituirão um organismo técnico federal, para apoio administrativo e técnico à Câmara Permanente de Saneamento Básico, e manterão, conjuntamente, a Secretaria Executiva prevista no art. 22 da presente lei.

Art. 25. Os serviços de Saneamento Básico serão prestados pelo Poder Público, mediante execução direta ou delegada, visando o atendimento adequado à população urbana e rural, em relação a abastecimento de água, coleta e disposição de esgotos e de resíduos sólidos, limpeza pública, micro e macrodrenagem, controle de vetores, controle de erosão e de inundação e garantia da boa qualidade das águas superficiais e subterrâneas e do meio ambiente.

Art. 26. Os serviços de saneamento básico de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão, nessa ordem, prestados de preferência pelos entes públicos de menor jurisdição territorial.

§ 1º O ente público de maior jurisdição territorial poderá prestar serviços de saneamento básico, ou parte deles, se para isso houver a solicitação do ente público de menor jurisdição territorial.

§ 2º A execução parcelada das obras e dos serviços de saneamento básico por entes públicos diferentes, atendendo aos respectivos interesses, especialmente nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, será programada e realizada de modo integrado ou unificado, na qualidade de função pública de interesse comum, obedecidas as normas e deliberações do conselho de coordenação correspondente.

§ 3º A execução delegada de serviços de saneamento básico ou de parte deles, será outorgada nas condições que melhor atendam a prestação ampla, eficiente e adequada desses serviços.

Art. 27. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios formularão diretrizes para a gestão dos respectivos sistemas de saneamento básico, assegurando, conforme os critérios definidos pela Câmara Permanente de Saneamento Básico, a compatibilização das prioridades do setor e a necessária articulação na elaboração de seus planos plurianuais, tendo sempre como base a orientação planejada, que se norteará prioritariamente pela avaliação do quadro sanitário e epidemiológico e na qual deverão ser considerados de forma integrada todos os fatores de desenvolvimento urbano, rural, regional, metropolitano e do meio ambiente.

Parágrafo único. As diretrizes e investimentos relacionados com o sistema e a prestação dos serviços de saneamento básico, ao atender a objetivos integrados e peculiaridades em nível local, regional, metropolitano, macrorregional, estadual e nacional, deverão ser harmonizados como:

I _ as diretrizes do desenvolvimento urbano e rural, em todos os níveis;

II _ as características e o melhor aproveitamento da estrutura físico-territorial das bacias hidrográficas e dos respectivos recursos hídricos;

III _ mecanismos que propiciem à população de baixa renda, o acesso a todos os serviços prestados;

IV _ as condições, organização e demandas sócio-econômicas das populações;

V _ as exigências de proteção e melhoria da saúde pública;

VI _ as diretrizes de implantação ou regularização de núcleos habitacionais, especialmente para os segmentos de baixa renda;

VII _ as diretrizes para a preservação do meio ambiente.

Art. 28. As diretrizes e medidas relacionadas com o setor de saneamento básico serão estabelecidas de forma integrada como as demais atividades e funções públicas, assegurando-se:

I _ a captação de recursos financeiros e a reserva orçamentária suficiente e adequada às prioridades dos investimentos previstos nos planos plurianuais de saneamento;

II _ a ordenação espacial das atividades públicas e privadas, para a utilização racional da água, do solo e do ar, de modo compatível com os objetivos da pre-

servação e melhoria da saúde pública e do meio ambiente.

Art. 29. Os serviços de saneamento básico, prestados aos usuários ou postos a sua disposição, de modo específico e disponível, serão remunerados mediante:

I _ taxa instituída em razão da utilização potencial da infra-estrutura;

II _ tarifa cobrada pelos serviços efetivamente prestados, a qual deverá ser diferenciada para atender à demanda dos segmentos menos favorecidos da população.

§ 1º As taxas e tarifas serão instituídas e cobradas de conformidade com a definição do ente público titular dos serviços de saneamento básico, tendo em conta as peculiaridades locais e regionais e as condições e possibilidades sociais e econômicas verificadas no âmbito territorial onde serão prestados.

§ 2º O disposto neste artigo aplicar-se-á sem prejuízo e eventual instituição de contribuição de melhoria.

Art. 30. Fica criado no Fundo Nacional de Saneamento Básico _ FNS, vinculado ao Conselho Nacional de Saneamento Básico, destinado a financiar os investimentos a que se refere a presente lei.

Art. 31. São beneficiários do FNS a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sempre que comprovarem contrapartida de investimentos ou serviços no setor, nos termos do regulamento.

Art. 32. As programações anuais e plurianuais do FNS serão submetidas aos órgãos colegiados componentes do Sistema Nacional de Saneamento Básico, sabendo a Câmara Permanente a sua consolidação.

Parágrafo único. As programações mencionadas no **caput** deste artigo deverão contemplar atividades desenvolvidas pelo Sistema Nacional de Saneamento Básico em percentuais predeterminados, a serem estabelecidos em regulamento.

Art. 33. Os recursos do FNS serão repassados aos beneficiários através de financiamento ou a fundo sem retorno financeiro, conforme for disposto em regulamento.

Art. 34. O FNS será constituído:

I _ pelos recursos provenientes dos retornos e remuneração dos financiamentos;

II _ anualmente, pelas dotações orçamentárias e créditos adicionais da União;

III _ pelos recursos provenientes de doações e/ou empréstimos de organismos e entidades nacionais, in-

ternacionais e estrangeiras, públicas ou privadas, postos a sua disposição;

IV _ pelos recursos provenientes do Sistema de Seguridade Social nos termos da Constituição Federal;

V _ pela participação, em forma de financiamento, de parcela do saldo de aplicações dos recursos arrecadados pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;

VI _ por outras rendas que, por sua natureza, possam destinar-se ao FNS.

Parágrafo único. Os recursos constituintes do FNS na forma do item V do presente artigo serão obrigatoriamente aplicados através de financiamento.

Art. 35. Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação.

**LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO
DAS COMISSÕES PERMANENTES**

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

.....

TÍTULO III

Da Organização do Estado

.....

CAPÍTULO II

Da União

.....

Art. 21. Compete a União:

.....

IX _ elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

.....

XX _ instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

.....

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal dos Municípios:

.....

IV _ impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

IX _ promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

CAPÍTULO III

Dos Estados Federados

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

CAPÍTULO IV

Dos Municípios

Art. 30. 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;

TÍTULO VI

Da Tributação e do Orçamento

CAPÍTULO II

Das Finanças Públicas

.....

SEÇÃO II

Dos Orçamentos

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

.....

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

TÍTULO VII

Da Ordem Econômica e Financeira

.....

CAPÍTULO II

Da Política Urbana

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I _ parcelamento ou edificação compulsórios;

II _ imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III _ desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

.....
.....



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 181, DE 1989 (ESTATUTO DA CIDADE)

Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

TÍTULO I

PRINCÍPIOS E OBJETIVOS

Capítulo I

DEFINIÇÕES

Art. 1º - A política de desenvolvimento urbano, de que trata o artigo 182 da Constituição Federal, será orientada pelas diretrizes e demais dispositivos constantes desta Lei de Política Urbana.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei será denominada Estatuto da Cidade.

Art. 2º - Entende-se por Política Urbana o conjunto de princípios e ações que tenham como objetivo assegurar a todos o direito à Cidade e a interação desta com o ambiente rural.

Art. 3º - Entende-se como garantia do direito à cidade o conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida, mediante a adequada ordenação do espaço urbano e a fruição dos bens, serviços e equipamentos comunitários por todos os habitantes da cidade.

Art. 4º - Entende-se por urbanismo o conjunto de ações motoras e corretoras da organização do espaço urbano de modo permitir sua adequada fruição pelo homem, preservando-o do processo de espoliação urbana.

Art. 5º - Entende-se por direito urbanístico o conjunto de preceitos que disciplinam ou limitam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

Art. 6º - Constituem objetos da Política Urbana:

- I - o direito dos agentes coletivos à cidade;
- II - as interrelações entre o Urbano e o Rural;

- III - a distribuição social dos serviços públicos e dos equipamentos urbanos e comunitários;
- IV - o processo de produção do espaço urbano;
- V - a ordenação da ocupação, do uso e da expansão do território urbano;
- VI - a função social da propriedade.

Capítulo II

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Art. 7º - A propriedade imobiliária urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais do Plano Diretor, em especial:

- I - democratização das oportunidades de acesso à propriedade urbana e à moradia;
- II - justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização;
- III - ajustamento da valorização da propriedade urbana às exigências sociais;
- IV - correção das distorções de valorização do solo urbano;
- V - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- VI - adequação do direito de construir às normas urbanísticas, aos interesses sociais e aos padrões mínimos de construção estabelecidos nesta Lei.

Art. 8º - Configuram abuso de direito e da função social da propriedade:

- I - retenção especulativa de solo urbano não construído ou qualquer outra forma de deixá-lo subutilizado ou não utilizado;
- II - recusa de oferecer à locação, sob qualquer pretexto, imóveis residenciais não necessários à habitação do proprietário ou seus dependentes, salvo nos casos excepcionados no Plano Diretor;
- III - manobras especulativas, diretamente ou por intermédio de terceiros, que visem à extorsão de preços de venda ou locação;

IV - construção ou reconversão que impliquem a venda ou locação de habitações para população de baixa renda com padrões inferiores aos estabelecidos no Art. 41, XIV, desta Lei.

V - posse ou domínio de área urbana excedente ao máximo fixado em módulos pelo Plano Diretor.

Art. 99 - O desrespeito à função social da propriedade, orme definido no artigo anterior, será punido pelo Poder Público Municipal mediante a aplicação sucessiva dos instrumentos criados nos artigos 20 a 22 desta Lei.

TÍTULO II

DA POLÍTICA URBANA

Capítulo I

DIRETRIZES GERAIS

Art. 10 - A Política Urbana deverá ser orientada pelas seguintes diretrizes gerais:

- I - gestão democrática e incentivo à participação popular na formulação e execução de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, como forma reconhecida do exercício da cidadania;
- II - participação dos agentes econômicos públicos e privados na urbanização, em atendimento ao interesse social;
- III - planejamento da ordenação e expansão dos núcleos urbanos e adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano;
- IV - oferta de equipamentos urbanos e comunitários adequados às características sócio-econômicas locais e aos interesses e necessidades da população;
- V - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
 - a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
 - b) a proximidades de usos incompatíveis ou inconvenientes;
 - c) adensamentos inadequados à infra-estrutura urbana e aos equipamentos urbanos e comunitários existentes ou previstos;
 - d) a ociosidade do solo urbano edificável;
 - e) a deterioração das áreas urbanizadas;
 - f) a especulação imobiliária;
 - g) a ocorrência de desastres naturais.
- VI - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais;
- VII - adequação dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente quanto ao sistema viário, transportes, habitação e saneamento, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar social geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

VIII - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos;

IX - adequação dos instrumentos de política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano;

X - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído;

XI - proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XII - cumprimento da função social da propriedade imobiliária, prevalecente sobre o exercício do direito de propriedade individual ou coletivo.

Capítulo II

POLÍTICAS SETORIAIS

Art. 11 - A Política Urbana no âmbito municipal constitui sistema integrado de políticas setoriais que disciplinam:

- I - a ordenação do território;
- II - o controle do uso do solo;
- III - a participação comunitária e a contribuição social;
- IV - o desfavelamento.

Art. 12 - A política de ordenação do território engloba o conjunto de ações públicas e privadas sobre:

- I - os aspectos funcionais, morfológicos, constitutivos, sanitários e ambientais da cidade;
- II - a integração cidade/campo;
- III - o zoneamento;
- IV - a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, inclusive os de habitação, saneamento e transportes;
- V - a correção das distorções do crescimento urbano;
- VI - a escolha de eixos naturais de expansão urbana;
- VII - a densidade das áreas urbanas.

Art. 13 - A política de controle do uso do solo tem por objetivos:

- I - estabelecer as condições para o parcelamento, desmembramento e remembramento do solo para fins urbanos, observada a legislação pertinente;
- II - promover a adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas;
- III - ajustar o direito de construir às normas urbanísticas;
- IV - corrigir as distorções de valorização do solo urbano;
- V - ajustar os tamanhos dos lotes urbanos a padrões mínimos de qualidade de vida urbana;
- VI - promover a regularização fundiária.

Parágrafo único - As ações de regularização fundiária - que se combinarão com as de desfavelamento - darão prioridade à população de baixa renda, com vistas à legalização da ocupação do solo, às dotações de equipamentos urbanos e comunitários e ao apoio financeiro para acesso à terra ou adaptação dos tamanhos dos lotes às exigências do Plano Diretor.

Art. 14 - A política de participação comunitária e de distribuição social tem por objetivo assegurar aos moradores da cidade o controle sobre a gerência dos espaços urbanos e a justa repartição dos custos e benefícios do processo de urbanização.

Art. 15 - A política de desfavelamento tem como objetivo:

- I - a erradicação das condições infra-humanas de habitação;
- II - o combate aos determinismos de localização da população de baixa renda e aos processos expulsivos provocados pela especulação imobiliária;
- III - a redução dos custos de instalação de moradias e equipamentos para população de baixa renda;
- IV - a reserva de áreas para assentamento de população de baixa renda.

Parágrafo único - A política de desfavelamento evitará o caráter segregativo e dará preferência à renovação urbana no lugar da remoção. Quando a remoção for inevitável, ter-se-á conta, para a localização das habitações, a necessidade de ter a proximidade entre os locais de moradia e de trabalho.

Capítulo III

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 16 - Para assegurar o direito à cidade e sua gestão democrática, bem como corrigir distorções no consumo de bens comuns, o Poder Público utilizará os seguintes instrumentos:

- I - fiscais:
 - a) Imposto Predial e Territorial Urbano, progressivo e regressivo;
 - b) taxas e tarifas diferenciadas;
 - c) incentivos e benefícios fiscais;
- II - financeiros e econômicos:
 - a) fundos especiais;
 - b) tarifas diversificadas de serviços públicos;
 - c) co-responsabilização dos agentes econômicos;
- III - jurídicos:
 - a) edificação compulsória;
 - b) obrigação de parcelamento ou remembramento;
 - c) desapropriação;
 - d) servidão administrativas;
 - e) limitação administrativa;
 - f) tombamento;
 - g) direito real de concessão de uso;
 - h) direito de preempção;
 - i) direito de superfície;
 - j) usucapião especial.
- IV - administrativos:
 - a) reserva de áreas para utilização pública;
 - b) regularização fundiária;
 - c) licença para construir, apoiada em código de obras e edificações;

d) autorização para parcelamento, desmembramento ou remembramento do solo para fins urbanos, em observância ao Plano Diretor;

V - políticos:

- a) planejamento urbano, que deverá conter o Plano Diretor;
- b) participação popular.

VI - outros instrumentos previstos em lei.

§ 1º - A desapropriação será regida pela legislação própria, observados os preceitos desta Lei.

§ 2º - A servidão administrativa, a limitação administrativa, o tombamento e o direito real da concessão de uso regem-se pela legislação que lhes é própria.

Art. 17 - O imposto predial e territorial urbano será progressivo e regressivo e não terá caráter expropriatório, mas guardará proporcionalidade capaz de produzir o efeito de convergência social do direito de propriedade urbana.

Art. 18 - Os tributos sobre imóveis urbanos poderão ter alíquotas menores em benefício dos proprietários de habitações em áreas de expansão urbana, de trabalhadores de baixa renda ou de proprietários de única moradia, com padrões mínimos de construção.

Art. 19 - O município promoverá a recuperação dos investimentos públicos, diretamente dos proprietários de imóveis urbanos, mediante contribuição de melhoria e outras cobranças que o Plano Diretor determinar.

Art. 20 - Mediante lei, baseada no Plano Diretor, o Poder Público poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e prazos para a sua execução.

§ 1º - O prazo para parcelamento, edificação ou utilização não poderá ser superior a dois anos a partir da notificação salvo para obras de grande porte, sendo de um ano, em todos os casos, o prazo para início das obras.

§ 2º - O proprietário será notificado pela Prefeitura para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no Registro de Imóveis.

Art. 21 - A alienação do imóvel, posterior à data da notificação, transfere ao adquirente ou promissário comprador as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 20.

Art. 22 - O não cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar possibilitará ao município a aplicação do imposto territorial urbano progressivo, cujo termo inicial será a data da notificação referida no § 2º do art. 20, pelo prazo máximo de cinco anos.

Art. 23 - Decorridos cinco anos de cobrança do imposto territorial progressivo sem que o proprietário tenha cumprido as obrigações previstas no art. 20, o município determinará sua desapropriação, com pagamento em títulos públicos de valor real.

§ 1º - Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, e não terão poder liberatório para pagamento de tributos e tarifas públicas.

§ 2º - O valor real da indenização será sempre reconhecido pelo proprietário como base de cálculo do IPIU ou ITR, conforme o caso.

Art. 24 - O direito de preempção confere ao Poder Público Municipal preferência para aquisição de terreno urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

Parágrafo único. Lei municipal, baseada no Plano Diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará o prazo de vigência, que não será superior a dez anos.

Art. 25 - O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I - execução de programas habitacionais;
- II - criação de espaços públicos de lazer;
- III - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- IV - constituição de reserva fundiária;
- V - ordenação e direcionamento da expansão urbana;
- VI - criação de áreas de preservação ambiental ou paisagística;
- VII - outras finalidades de interesse social ou de utilidade pública, definidas no Plano Diretor.

Art. 26 - O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o terreno, indicando o preço desejado, para que o município, no prazo de trinta dias, manifeste seu interesse em comprá-lo. Transcorrido esse prazo sem manifestação, fica o proprietário tacitamente autorizado a realizar a alienação.

§ 1º - Se o município discordar do preço constante da licitação, poderá requerer o arbitramento judicial, na forma da lei civil.

§ 2º - No arbitramento do preço será descontada a valorização decorrente de investimentos públicos na área, após a data de publicação da lei a que se refere o parágrafo único do art.

Art. 27 - O proprietário urbano pode conceder a outro o direito de construir em seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública devidamente inscrita no Registro de Imóveis.

Art. 28 - A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

Art. 29 - O superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre o imóvel, proporcionais à ocupação.

Art. 30 - A superfície só pode ser transmitida a herdeiros, gratuitamente, por morte do superficiário.

Art. 31 - Em caso de alienação do imóvel, o superficiário tem o direito de preferência.

Art. 32 - Extingue-se a superfície, antes de seu prazo fixado, se o superficiário der ao imóvel destinação diversa da autorizada.

Parágrafo único - Extinta a superfície, o proprietário passará a ter o domínio pleno sobre o imóvel, realizadas as condições que a lei prevê.

Art. 33 - A usucapião especial de que trata o Art. 183 da Constituição Federal não incidirá nas áreas de domínio público, nas de preservação ambiental e naquelas em que o Plano Diretor assim determinar.

Art. 34 - As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por populações de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, podem ser usucapidas coletivamente, desde que os posseiros não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Art. 35 - A formação de estoque de terrenos edificáveis, de que trata o art. 16, inciso IV, letra a, far-se-á mediante:

- I - reserva de áreas, na forma do art. 41, inciso XVI;
- II - preempção e desapropriações, inclusive a especial, previstas no art. 23;
- III - doações em favor do Município, compras e outras formas admitidas em lei.

Art. 36 - O Poder Executivo municipal instituirá estrutura administrativa para o sistema de planejamento urbano local, com nível hierárquico capaz de assegurar a elaboração, implementação, fiscalização e avaliação do Plano Diretor e a institucionalização do planejamento urbano como processo permanente.

§ 1º - Compete ao sistema de planejamento urbano local, assegurada a participação das entidades legitimamente representativas da população, definir e avaliar permanentemente as necessidades das comunidades locais em relação aos equipamentos urbanos e comunitários.

§ 2º - O Poder Executivo municipal manterá permanentemente disponíveis, a qualquer cidadão, todas as informações pertinentes ao sistema de planejamento urbano local.

Art. 37 - Durante o período de elaboração de programas de uso do solo ou de criação de área especial o Município poderá suspender a concessão de licença ou autorização, até três meses por decreto e até um ano mediante lei.

Capítulo IV

PLANO DIRETOR

Art. 38 - As cidades com mais de vinte mil habitantes terão obrigatoriamente Plano Diretor, instrumento básico de aplicação local das diretrizes gerais da Política Urbana.

Art. 39 - O Plano Diretor utilizará os instrumentos estabelecidos nesta Lei para regular o processo de produção, reprodução e uso do espaço urbano.

Art. 40 - O processo de elaboração do Plano Diretor contemplará as seguintes etapas sucessivas:

- I - definição dos problemas prioritários do desenvolvimento urbano local e dos objetivos e diretrizes para o seu tratamento;
- II - definição dos programas, normas e projetos a serem elaborados e implementados.

Parágrafo Único - Aplica-se, para cada uma das etapas, o que no Art. 48.

Art. O Plano Diretor terá, devidamente adaptadas às particularidades locais, as seguintes diretrizes essenciais:

- I - discriminar e delimitar as áreas urbanas e rurais;
- II - definir as áreas urbanas e de expansão urbana, com vistas à localização da população e de suas atividades num período subsequente de dez anos;
- III - vedar o parcelamento, para fins urbanos, nas áreas rurais;
- IV - exigir que os projetos de conversão de áreas rurais em urbanas, na forma do Estatuto da Terra, sejam previamente submetidos ao governo municipal e analisados à luz do Plano Diretor;
- V - designar as unidades de conservação ambiental e outras áreas protegidas por lei, discriminando as de preservação permanente, situadas na orla dos cursos d'água ou dos lagos, nas nascentes permanentes ou temporárias, nas encostas, nas bordas de tabuleiros ou chapadas, e ainda nas áreas de drenagem das captações utilizadas ou reservadas para fins de abastecimento de água potável e estabelecendo suas condições de utilização;
- VI - exigir, para a aprovação de quaisquer projetos de mudança de uso do solo, alteração de índices de aproveitamento, parcelamentos, remembramentos ou desmembramentos, prévia avaliação dos órgãos competentes do Poder Público;
- VII - exigir, para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, a elaboração de estudo de impacto ambiental e do respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA), bem como sua aprovação pelos órgãos competentes do Poder Público, observada a legislação específica.
- VIII - regular a licença para construir, condicionando-a, no caso de grandes empreendimentos habitacionais, industriais ou comerciais, à existência ou à programação de equipamentos urbanos e comunitários necessários ou, ainda, ao compromisso de sua implantação pelos empresários interessados, no prazo máximo de dois anos;
- IX - estabelecer a compensação ao proprietário de imóvel considerado pelo Poder Público como de interesse do patrimônio cultural, histórico, arqueológico, artístico ou paisagístico;
- X - fixar os critérios para a efetivação de operações urbanas com vistas à permuta, pelo Poder Público com os agentes privados, de usos ou índices de aproveitamento pela realização de obras públicas e execução de equipamentos urbanos e comunitários.
- XI - definir os critérios para autorização de parcelamento, desmembramento ou remembramento do solo para fins urbanos;
- XII - definir os critérios para autorização de implantação de equipamentos urbanos e comunitários e definir sua forma de gestão;
- XIII - definir tipo de uso, percentual de ocupação e índice de aproveitamento dos terrenos nas diversas áreas;
- XIV - vedar a construção de moradias cujas áreas úteis não permitam o desenvolvimento condigno das atividades familiares e que não sejam dotadas do equipamento sanitário mínimo para uma família de um casal e dois

filhos, bem como não sejam ligadas à rede de energia elétrica;

- XV - estabelecer a qualificação dos agentes produtivos, encarregados das obras e, no caso de imóveis para venda, os parâmetros de remuneração dos fatores, de modo a permitir:
 - a) fixação do prazo de cada obra, para obter a maior economicidade;
 - b) observância dos cronogramas da construção e de seus objetivos;
 - c) justo preço.
- XVI - fixar limites mínimos e máximos para a reserva, pelo Poder Público, de áreas destinadas à ordenação do território, à implantação dos equipamentos urbanos e comunitários, de acesso à moradia e nos projetos de incorporação de novas áreas à estrutura urbana, imitando-se o Município em sua posse imediata;
- XVII - vedar a construção de novas moradias em:
 - a) áreas de saturação urbana;
 - b) áreas de risco sanitário ou ambiental;
 - c) áreas reservadas para fins especiais;
 - d) áreas históricas ou naturais em deterioração ou impróprias para tal uso;
- XVIII - implantar a unificação das bases cadastrais do município, de acordo com as normas estatísticas federais, de modo a obter um referencial para fixação de tributos e ordenação do território.

Parágrafo Único - Enquanto não for aprovado o Plano Diretor, o índice de aproveitamento máximo para construção será de uma vez a área do terreno.

Art. 41 - O Plano Diretor incluirá necessária e expressamente:

- I - programa de expansão urbana;
- II - programa de uso do solo urbano;
- III - programa de dotação urbana - equipamentos urbanos e comunitários;
- IV - instrumentos e suporte jurídico de ação do Poder Público, em especial o código de obras e edificações, além de normas de preservação do ambiente natural e construído;
- V - sistema de acompanhamento e controle.

§ 1º - O programa de expansão urbana deverá:

- a) identificar e mencionar os eixos naturais de desenvolvimento da cidade, antecipando-se aos processos espontâneos;
- b) determinar os processos de incorporação de novas áreas urbanas;
- c) promover a formação de estoque de terrenos edificáveis;
- d) estabelecer as condições para o parcelamento, desmembramento e remembramento do solo para fins urbanos;
- e) orientar a conversão do espaço rural em urbano e outras mudanças no desenho da cidade;

f) prever o atendimento integrado das necessidades de saneamento básico em termos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, coleta e destinação de resíduos;

g) estabelecer critérios para a expansão do sistema de transportes urbanos.

§ 2º - O programa de uso do solo urbano terá em vista:

- a) o aproveitamento racional do estoque local de terrenos edificáveis, promovendo o parcelamento e o remembramento de terrenos não corretamente aproveitados;
- b) a melhoria das condições de vivência urbana, mormente das habitações infra-humanas;
- c) a indicação de áreas prioritárias de urbanização;
- d) o estabelecimento de normas técnicas de aproveitamento do potencial, incluindo os limites ao direlto de construir.

§ 3º - O programa de dotação urbana incluirá:

- a) a regulamentação dos usos dos equipamentos urbanos e comunitários;
- b) as prioridades para o desenvolvimento da rede de serviços públicos urbanos, observada a relação entre oferta de serviços e local de moradia;
- c) o sistema de operações e cobertura dos custos de habitação e transporte, na forma desta Lei;
- d) a indicação dos agentes operadores dos equipamentos urbanos e comunitários e dos órgãos de gerenciamento.

§ 4º - Os instrumentos de ação do Poder Público são os mencionados nesta Lei, acrescidos de outros que se adaptem à realidade local; as sanções são igualmente previstas nesta Lei, em conformidade com os diplomas legais que digam respeito às atividades urbanas, bem como as disposições dos Códigos Civil e Penal.

§ 5º - O Código de Obras e Edificações conterá:

- a) as normas técnicas de construção individual ou coletiva, em condomínio horizontal ou vertical;
- b) as exigências de natureza urbanística, espacial, ambiental e sanitária;
- c) a destinação do imóvel a ser edificado e sua correlação com o uso previsto;
- d) as condições para a concessão e os prazos de validade da licença para construir, os requisitos que caracterizam o início, reinício e conclusão da obra e as condições para renovação da licença.

Art. 42 - Para um melhor ordenamento da ocupação do território, o município poderá estabelecer, no Plano Diretor, áreas especiais de:

- I - urbanização preferencial;
- II - renovação urbana;
- III - urbanização restrita;
- IV - regularização fundiária.

Art. 43 - São áreas de urbanização preferencial as que destinam a:

- I - ordenação e direcionamento do processo de urbanização;

III - indução da ocupação de áreas edificáveis e adensamento de áreas edificadas.

Art. 44 - São áreas de renovação urbana as que se destinam à melhoria de condições urbanas deterioradas ou à sua adequação às funções previstas no Plano Diretor.

Art. 45 - São áreas de urbanização restrita as que apresentam uma ou mais das seguintes características:

- I - vulnerabilidade a intempéries, calamidades e outras condições adversas, como deslocamentos geológicos e movimentos aquáticos;
- II - necessidade de preservação do patrimônio cultural, histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;
- III - necessidade de proteção aos mananciais, às praias e regiões lacustres e às margens de rios;
- IV - necessidade de defesa do ambiente natural;
- V - conveniência de conter os níveis de ocupação da área;
- VI - implantação e operação de equipamentos de grande porte.

Art. 46 - São áreas de regularização fundiária as habitadas por população de baixa renda e que devam, no interesse social, ser objeto de ações visando à legalização da ocupação do solo e à regulamentação específica das atividades urbanísticas, bem como da implantação prioritária de equipamentos urbanos e comunitários.

§ 1º - Áreas públicas ocupadas há mais de dois anos por moradores não-proprietários de terreno ou habitação na área do município, serão a eles transferidas para construção de moradia, respeitadas as exigências ambientais e outras do Plano Diretor, inclusive com cláusula de inalienabilidade.

§ 2º - O Poder Público agilizará os processos de transferência legal dos atuais imóveis ocupados irregularmente, pertencentes a proprietários privados.

§ 3º - Será dada preferência, em qualquer caso, à regularização por meio de projetos integrados de vivência urbana.

Art. 47 - O Plano Diretor e os planos municipais de desenvolvimento serão elaborados pelo Poder Executivo do Município e submetidos à apreciação da Câmara dos Vereadores, que os aprovará pelo voto de dois terços de seus membros, só podendo modificá-los com o mesmo quorum.

Art. 48 - Na elaboração do Plano Diretor e dos programas e projetos dele decorrentes, o Poder Público assegurará, mediante, inclusive, audiências públicas, a ampla participação da população, por meio de associações comunitárias, entidades profissionais, diretórios de partidos políticos, sindicatos e outras representações locais.

Art. 49 - Será assegurada a participação popular, também, na discussão de projetos de impacto urbano e ambiental e nos conselhos que se instituírem para fiscalizar a atuação das entidades municipais gestoras de serviços públicos e equipamentos urbanos e comunitários.

Art. 50 - Até a aprovação do Plano Diretor...

II - criação de novas áreas de expansão urbana;

III - incorporação de novas áreas urbanas;

IV - projetos que, por sua dimensão e natureza, acarretem alterações significativas no espaço urbano.

Parágrafo único - Os municípios terão prazo de dois anos, a contar da promulgação desta Lei, para aprovarem o respectivo Plano Diretor.

Art. 51 - O Prefeito Municipal responderá, pessoalmente, pelas distorções na aplicação do Plano Diretor, na forma das penas penal e civil, inclusive por crime de responsabilidade.

Art. 52 - Cabe ação de reclamação de direito, no exercício da cidadania, a qualquer munícipe ou suas organizações de moradores que se sentirem prejudicados por procedimentos que considerarem contrários aos interesses sócio-comunitários.

Capítulo V

EQUIPAMENTOS URBANOS E COMUNITÁRIOS

Art. 53 - Constituem equipamentos urbanos e comunitários, para os efeitos desta lei, os bens e meios destinados a habitação, saneamento, transporte urbano, circulação, educação, saúde, recreio coletivo, segurança e lazer.

Art. 54 - A União criará uma agência social de habitação, para gerenciar a política habitacional, com as atribuições específicas de:

- I - administrar contribuições públicas e privadas, de qualquer natureza, para os programas habitacionais;
- II - definir prioridades de alocação de recursos bem como normas para sua aplicação em programas regionais e locais de construção de moradia e outros equipamentos urbanos;
- III - realizar estudos e oferecer aporte técnico aos programas habitacionais, quanto a materiais de construção e outros insumos e economias de produção, necessários a tornar mais acessíveis os bens urbanos;
- IV - eleger, designar e articular os agentes operadores do sistema habitacional, assegurando prioridade, nesta ordem, a:
 - a) instituições estaduais ou municipais de habitação, bem como fundações;
 - b) cooperativas habitacionais e associações de moradores;
 - c) outras formas coletivas de construção;
 - d) empresas privadas, sob forma de administração de serviço;
- V - gerenciar o Programa Nacional de Habitação Popular.

Parágrafo único - A agência social de habitação fixará contribuição compulsória com base nos lucros das empresas, relativa a seus empregados, não proprietários de imóvel, podendo cobrá-los, quando necessário, a fundo perdido, no Programa Nacional de Habitação Popular.

Art. 55 - O município organizará e explorará o serviço de transporte urbano, conforme e sob o regime do art. 30, V, da Constituição Federal, devendo, para tanto:

I - instituir gerenciamento do sistema;

II - contratar, se conveniente, empresas operadoras, mediante remuneração baseada na quilometragem rodada;

III - instituir mecanismos que assegurem a reposição periódica da frota;

IV - assegurar gestão democrática do sistema, mediante participação comunitária no planejamento e no controle;

V - exigir participação das empresas na cobertura dos custos de manutenção do sistema;

VI - isentar empresas que mantenham serviço próprio de transporte coletivo que atenda às necessidades de deslocamentos de seus trabalhadores;

VII - promover a integração dos diferentes meios de transporte, definindo as prioridades, a seleção de vias e as economias de operação.

Capítulo VI

REGIÕES METROPOLITANAS E AGLOMERAÇÕES URBANAS

Art. 56 - Os Estados, mediante lei complementar à respectiva Constituição, instituirão regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, no âmbito de seu território, com vistas à realização do planejamento integrado, disciplina do uso do solo e execução de funções públicas de interesse comum.

Art. 57 - As regiões metropolitanas serão constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, um dos quais será designado como Município Metropolitano e coordenará as ações administrativas, o planejamento conjunto e a canalização dos recursos para os programas de interesse comum.

Art. 58 - A região metropolitana será dirigida pelo Prefeito do Município Metropolitano, apoiado em decisões de um Conselho Deliberativo, composto por delegados eleitos pelos municípios componentes.

Parágrafo único - As decisões do Conselho Deliberativo terão força dispositiva às unidades agregadas, no âmbito de ação das organizações supramunicipais.

Art. 59 - Os municípios membros das regiões metropolitanas ratearão, entre si, os custos de manutenção de seus escritórios, na base de orçamento trimestral, apresentado pelo Prefeito e aprovado pelo Conselho Deliberativo.

Art. 60 - A lei estadual de que trata o art. 54 acima incluirá, entre as funções das regiões metropolitanas, as seguintes:

- I - organização e estrutura de operação do agrupamento;
- II - planejamento das atividades de interesse comum, tais como:
 - a) construção e operação de usinas elétricas;
 - b) abastecimento d'água e tratamento de detritos;
 - c) estradas vicinais e ligações ao sistema viário de maior porte;

- d) transporte de pessoal e de cargas, de interesse intra-regional;
- e) equipamentos comunitários de uso inter-municipal;
- f) lazer e outras criações culturais.

III - planejamento conjunto do destino de bens comuns aos municípios limítrofes, como:

- a) rios e outros cursos d'água;
- b) recursos naturais renováveis;
- c) sistema escolar e de saúde que extravase as fronteiras de um município;
- d) outras dotações físicas, econômicas e culturais que sirvam a mais de uma comunidade urbana;

IV - gestão administrativa e financeira do conglomerado, esquema participativo das unidades e compromisso irretroatável de ação conjunta;

V - sistema de alocação de recursos coletivos e de prestação de contas.

Art. 61 - A adesão do município à região metropolitana será autorizada pela Câmara de Vereadores de cada unidade e impositiva:

- I - compromisso de execução de sua parcela no planejamento conjunto e observância das prioridades aprovadas por maioria do Conselho;
- II - cooperação na escolha de prioridades, considerado o interesse público comum como prevalente sobre o local;
- III - contribuição para cobertura dos gastos comuns com o planejamento e assistência técnica.

Parágrafo único - A adesão do município é irretroatável, pelo prazo do consórcio, e só pode ser revogada pelo voto da Câmara Municipal, observado o mesmo quorum que autorizou a participação.

Art. 62 - Aplicam-se às aglomerações urbanas, no que couber, os dispositivos sobre regiões metropolitanas.

Art. 63 - Haverá obrigatória e significativa participação popular nos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

TÍTULO III

DISPOSIÇÕES GERAIS

Capítulo I

DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA URBANA

Art. 64 - Fica o Poder Executivo autorizado a transformar o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano em novo organismo, denominado Conselho Nacional de Política Urbana, com o objetivo de propor diretrizes de política urbana e gerir o sistema nacional de cidades.

Art. 65 - Para os fins de que trata o art. 64 desta Lei, o CNPU deverá:

- I - manter estudos permanentes sobre o processo de urbanização, inclusive migrações internas;
- II - acompanhar e avaliar a execução dos programas setoriais da agência social de habitação e, no que couber, dos programas de saneamento, transporte urbano e meio ambiente;
- III - efetuar estudos de tipologia urbana;
- IV - sugerir aos Estados e Municípios Instrumental de Política Urbana, a ser aplicado no âmbito de sua competência constitucional;
- V - coordenar as ações dos Poderes Federal, Estaduais e Municipais, de âmbito supra-regional ou local;
- VI - rever, periodicamente, as diretrizes federais de Política Urbana e propor as reformulações necessárias;
- VII - incentivar, promover e apoiar a pesquisa científica e tecnológica sobre os processos de desenvolvimento urbano.

Parágrafo único - As atuais competências, atribuições e prerrogativas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano ressalvadas as que contrariarem, no todo ou em parte, as disposições constitucionais vigentes, passarão à órbita do Conselho de que trata o art. 64 acima.

Art. 66 - Os recursos atualmente destinados ao CNDU passarão a integrar as dotações do CNPU.

Art. 67 - É assegurada a participação popular no CNPU por meio de delegados eleitos pelas associações nacionais de representação de moradores e de entidades profissionais e de trabalhadores vinculadas à área, além de representantes do empresariado urbano e do poder público, obedecidos os seguintes critérios:

- I - um terço dos membros constituirá a representação popular;
- II - um terço dos membros representará o empresariado urbano;
- III - um terço dos membros representará o Poder Público.

Parágrafo único - Todos os membros terão igualdade de voz e voto, e as decisões serão tomadas por maioria qualificada.

Art. 68 - O CNPU realizará estudos econômicos e sociológicos, referentes à remuneração dos fatores envolvidos na indústria de construção civil, de modo a determinar parâmetros de renda imobiliária e de alienação de imóveis urbanos.

Art. 69 - Caberá igualmente ao CNPU emitir diretrizes gerais que orientem a fixação dos parâmetros de valores, para fins tributários, e a formação do preço de renovação das locações, com o objetivo de contrapor-se à especulação imobiliária e outras formas de perversão das relações sociais de habitação.

Capítulo II

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 70 - Ficam revigorados, no que não contrariarem os princípios da Constituição Federal e as diretrizes desta Lei, os

sitivos referentes ao planejamento e gestão das atividades urbanas, notadamente a Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1989 e a Lei 6.803, de 2 de julho de 1980.

Art. 71 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 73 - Revogam-se as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

O Brasil tem vivido, nas últimas décadas, intenso, caótico e desordenado processo de crescimento urbano, concentrado nas cidades a população, as atividades econômicas e os principais problemas que afetam a vida do homem moderno. Como resultado, para mais de dois terços da população brasileira, a cidade não é mais somente a miragem que brilha no neon e atrai o turista sem terras, sem escolas, sem hospitais. A cidade é hoje o palco de lutas sociais que resultam de problemas como a falta de infraestrutura, a carência de equipamentos urbanos, a precariedade do sistema de transportes coletivos, a proliferação de habitações infra-humanas, para citar os mais cruciais. A cidade é também o cenário das crescentes dificuldades de administração que sobrecarregando o poder público municipal, tradicionalmente desarmado para enfrentar, com a requerida rapidez, os desafios impostos pela nova ordem urbana e que extrapolam os limites de sua esfera de poder.

Mas a cidade não tem geração espontânea. Nasce de confluências de forças sociais, forças humanas que vivem, circulam e produzem. Assim, para a ordenação da vida na cidade, para o habitante, cada cidadão deve ceder parcela de seus direitos, em troca de melhores condições de vida. Tais direitos estão, em maior parte, ligados à propriedade, regulada ainda hoje pelo Código Civil do início do século. Daí a necessidade de se estabelecerem, a nível federal, normas gerais que orientem o crescimento das cidades e instituíam instrumentos básicos para nortear o desenvolvimento dos Estados e municípios em suas respectivas áreas de atuação.

Admite-se, por princípio, que a administração dos serviços urbanos não é tarefa de fácil execução.

O Estatuto da Cidade, proposto neste Projeto, destina-se a estabelecer diretrizes para o processo de urbanização, de modo a possibilitar que a cidade se adapte, melhorando a qualidade de vida do homem urbano. Objetiva também dotar o poder público de instrumentos que lhe possibilitem harmonizar os interesses particulares, de alguns proprietários, com os interesses gerais de bem-estar social da população urbana.

O município é o vetor escolhido pela Constituição para a aplicação local das diretrizes de Política Urbana. E não poderia ser diferentemente. Ele é que dá o tom da comunidade, dos desejos e interesses. A União e os Estados, em legislação complementar, definirão as diretrizes gerais e regionais, emanando num âmbito de visão mais global da problemática urbana, independente ao nível exclusivo da gestão municipal.

As diretrizes aqui propostas deverão bastar para a administração municipal das atividades urbanas. Estão acompanhadas de programas e de instrumentos de ação - administrativos, econômicos, financeiros, jurídicos e políticos - em ordem a garantir a execução da Política Urbana, sobretudo quanto à aquisição e uso do solo. A lei não deverá constranger a atuação dos municípios nem ofender sua autonomia, mas estabelecer parâmetros de orientação.

Inscribe-se nas determinações do Projeto a contenção da indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefícios de poucos. Essa realidade, a da especulação imobiliária, reclama ações específicas para as diferentes áreas urbanas, de modo a compatibilizar sua utilização com as necessidades da comunidade. Daí o destaque conferido pelo Projeto à função social da propriedade, estabelecendo-se as condições e penalidades que obrigam a sua realização.

Dentre os instrumentos da Política Urbana, o Plano Diretor figura como o mais importante. Deverá estabelecer as linhas básicas de orientação à ação do município no que toca à realização do bem-estar social na cidade. O Poder Executivo deverá dispor de corpo técnico e estrutura de planejamento para a elaboração do Plano Diretor, que será submetido à Câmara de Vereadores.

Exige-se o quorum qualificado de dois terços dos membros da Câmara para aprovação do Plano Diretor, de modo a que ele fique protegido de mudanças ditadas, na maioria das vezes, por interesses passageiros de grupos ou segmentos sociais eventualmente no poder.

Ressalte-se que o Plano Diretor é um aspecto do planejamento urbano, que deve englobar planos urbanísticos nacionais e estaduais.

O Projeto está permeado de apelos à participação popular, seja formulação de diretrizes como no gerenciamento e controle dos programas de ação e dos equipamentos urbanos e comunitários.

As empresas também são convocadas a participar desse processo. Sua contribuição para a cobertura parcial de serviços e outras criações de natureza urbana é exercício de justiça redistributiva. As pessoas jurídicas são as maiores beneficiárias do acelerado processo de urbanização. O Poder Público vem armando, sozinho, a dotação das cidades e o contribuinte, em geral, vem sendo onerado com o custo social das inversões em equipamentos comunitários. Por outro lado, interessa à empresa que o trabalhador se reproduza em melhores condições de vida e trabalho. Neste caso, alimentação, transporte e habitação conduzem à produtividade e à maior produtividade, configurando partes insitas da remuneração.

Os empresários vão também compor o CNPU, órgão do sistema nacional de cidades.

É proposta, também, a criação de uma agência federal de habitação, a transformação do CNDU num órgão de mais amplo espectro bem como a gestão democrática do sistema de transporte urbano. A extinção do BNH é lacuna a ser reparada. Naturalmente que a escolha de modelo financeiro/bancário foi errada, desde o início. Ele é incompatível com uma política que tem de fazer face a relações assimétricas e prever, por exemplo, as alocações a fundo perdido, as dotações preferenciais em favor dos mais pobres e os objetos declarados das opções sociais. A transformação do CNDU deve corresponder também a uma maior responsabilidade na intervenção sobre o ambiente natural e construído. E o gerenciamento público do transporte, em atendimento à exigência constitucional, guarda o propósito de assegurar unidade funcional à operação, integração dos diferentes meios e resgate dos dinheiros públicos, vez que a formação da frota já vem sendo feita mediante acumulação pública como parte do preço das passagens.

Outras situações que merecem especial atenção do Poder Público Municipal não foram contempladas por dispositivos

te Projeto de Lei. E o caso da violência urbana, problema que e ser remetido à esfera de atuação de outros agentes. E o ca da segurança do trabalhador urbano, no ambiente de trabalho, a o qual devem ser estabelecidas regras firmes que operacionali o conceito de segurança e higiene profissionais. E o caso perfil sanitário que deve ser definido como humano. Devem ser batidas a crueldade, a promiscuidade, as violações de higie incluindo a poluição do ar, a poluição sonora e, até, a po ção visual.

Espera-se, ainda, que a Cidade tenha condições de orver novos contingentes populacionais, integrando-os ao orga mo social, sem rejeição.

Por fim, remete-se à colaboração prestimosa dos mem bros desta Casa e à própria sociedade organizada a tarefa de enri quecer esta Proposição com valiosas críticas e contribuições.

Sala das Sessões, 25 de julho de 1989

Senador POMPEU DE SOUSA

A Comissão de Assuntos Sociais (competência terminativa)

Publicado no DCN-Sessão II- de 29.6.89

PROJETO DE LEI 775, DE 1983

(Do Poder Executivo)

MENSAGEM 155/83

Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências.

(As Comissões de Constituição e Justiça e do Interior.)

O Congresso Nacional decreta:

Capítulo I

Dos Objetivos e Diretrizes do Desenvolvimento Urbano

Art. 1.º. O desenvolvimento urbano tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida nas cidades, mediante:

- I — adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas com vistas à estruturação do sistema nacional de cidades;
- II — integração e complementariedade das atividades urbanas e rurais;
- III — disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários.

Art. 2.º. Na promoção do desenvolvimento urbano, serão observadas as seguintes diretrizes:

- I — ordenação da expansão dos núcleos urbanos;
- II — prevenção e correção das distorções do crescimento urbano;
- III — contenção da excessiva concentração urbana;
- IV — adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante:
 - a) oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia;
 - b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
 - c) correção das distorções da valorização da propriedade urbana;
 - d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;
 - e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas;
- V — controle do uso do solo de modo a evitar:
 - a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
 - b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
 - c) o parcelamento do solo e a edificação vertical excessivos com relação aos equipamentos urbanos e comunitários;
 - d) a ociosidade do solo urbano edificável;
 - e) a deterioração das áreas urbanizadas;
- VI — adequação dos investimentos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente quanto ao sistema viário, transportes, habitação e saneamento;
- VII — adequação da política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano;
- VIII — recuperação, pelo Poder Público, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos;
- IX — proteção, preservação e recuperação do meio ambiente;

X — proteção, preservação, e recuperação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

XI — incentivo à participação individual e comunitária no processo de desenvolvimento urbano;

XII — estímulo à participação da iniciativa privada na urbanização;

XIII — adoção de padrões de equipamentos urbanos e comunitários consentâneos com a condição sócio-econômica do país e as diversidades regionais.

Capítulo II Da Urbanização

Art. 3.º. Para os fins desta lei, consideram-se atividades de urbanização:

I — a transformação de área rural em urbana;

II — o parcelamento ou remembramento do solo para fins urbanos;

III — a implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

IV — a construção destinada a fins urbanos.

§ 1.º. As atividades de urbanização a que se referem os ns. II e III deste artigo serão aprovadas mediante autorização e a mencionada no item IV, mediante licença.

§ 2.º. A autorização e a licença referidas no parágrafo anterior serão expedidas pelo Município, ressalvada a aprovação dos órgãos federais e estaduais competentes quando for o caso.

§ 3.º. A autorização para instalação de equipamentos urbanos de grande porte de interesse supramunicipal, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas e outros será expedida pela União ou pelo Estado, observado o âmbito de competências específicas, ouvido previamente o Município interessado.

§ 4.º. Aplicar-se-á o disposto nos §§ 1.º e 2.º deste artigo às atividades industriais, comerciais, de serviço e de lazer, mesmo quando localizadas em área rural.

§ 5.º. Para os fins desta lei, equiparam-se à construção a reforma e a demolição.

§ 6.º. Qualquer atividade de urbanização executada sem autorização ou licença fica sujeita a embargo ou demolição mediante processo administrativo ou judicial.

Art. 4.º. O território do Município compreenderá área urbana, de expansão urbana e rural.

§ 1.º. As áreas urbana e de expansão serão delimitadas por lei municipal de forma a abrangerem, no máximo, a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades previstas para os 10 anos subsequentes.

§ 2.º. As alterações na delimitação das áreas urbana e de expansão urbana deverão obedecer ao disposto no parágrafo anterior.

§ 3.º. Os Municípios que integram Região Metropolitana delimitarão suas áreas urbana e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento metropolitano.

§ 4.º. Os Municípios integrantes de aglomeração urbana delimitarão suas áreas urbana e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento para a respectiva aglomeração.

Art. 5.º. O Município poderá condicionar a licença para construir à existência ou à programação de equipamentos urbanos e comunitários necessários.

Parágrafo único. A licença poderá ser outorgada, em condições especiais, se o interessado se responsabilizar pela implantação dos referidos equipamentos.

Art. 6.º. Lei municipal definirá o tipo de uso, a taxa de ocupação e o índice de aproveitamento do terreno.

§ 1.º. A lei prevista neste artigo deverá atender às diretrizes fixadas em plano de uso do solo, aprovado pelo Município.

§ 2.º. Enquanto o Município não aprovar a lei prevista neste artigo, o índice de aproveitamento máximo será de uma vez a área do terreno.

Art. 7.º. A construção será averbada no Registro de Imóveis, mediante documento de aprovação da Prefeitura Municipal no qual conste a taxa de ocupação do terreno e o respectivo índice de aproveitamento ou área total de construção, previsto na lei municipal e efetivamente utilizados.

§ 1.º. Fica vedado o desmembramento do terreno desde que a parte a ser desmembrada esteja vinculada a construção existente.

§ 2.º. A parte do terreno não vinculada a construção existente pode ser desmembrada, desde que, por si só, ou reunida a outra de terreno contíguo, venha a constituir lote autônomo, de acordo com a legislação urbanística municipal.

Art. 8.º. Lei municipal definirá o prazo de validade da licença para construir e os requisitos que caracterizam o início, reinício e conclusão da obra.

Parágrafo único. Caso não iniciada a obra no prazo de validade da licença, sua renovação sujeitar-se-á aos termos da legislação em vigor.

Art. 9.º. São nulas de pleno direito as licenças e autorizações expedidas em desconformidade com esta Lei e a legislação pertinente sujeitando-se as obras a embargos e demolição, mediante processo administrativo ou judicial.

Art. 10. Lei municipal poderá autorizar o proprietário de terreno, considerado pelo Poder Público como de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto na legislação de uso do solo do Município e ainda não utilizado.

Parágrafo único. A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para fins de implantação de equipamentos urbanos ou comunitários.

Art. 11. A lei municipal referida no artigo anterior, estabelecerá os locais e as condições em que será possível a transferência dos direitos de construir.

§ 1.º. A Prefeitura fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construíveis que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionadamente.

§ 2.º. A certidão referida no parágrafo anterior bem como a escritura de transferência dos direitos de construir do imóvel para outro serão averbadas nas respectivas matrículas.

Art. 12. Poderão ser estabelecidas as seguintes áreas especiais:

- I — áreas de urbanização preferencial;
- II — áreas de renovação urbana;
- III — áreas de urbanização restrita;
- IV — áreas de regularização fundiária;
- V — áreas de integração regional.

204

§ 1.º. Áreas de urbanização preferencial são as destinadas a:

- a) ordenação e direcionamento da urbanização;
- b) implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários;
- c) indução da ocupação de terrenos edificáveis;
- d) adensamento de áreas edificadas.

§ 2.º. Áreas de urbanização restrita são aquelas em que a urbanização deva ser desestimulada ou contida em decorrência de:

- a) seus elementos naturais e de características de ordem fisiográfica;
- b) sua vulnerabilidade a intempéries, calamidades e outras condições adversas;
- c) necessidade de preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;
- d) necessidade de proteção aos mananciais, às praias, regiões lacustres e margens de rios;
- e) necessidade de proteção ambiental;
- f) necessidade de manter o nível de ocupação da área;
- g) implantação e operação de equipamentos urbanos de grande porte, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas e outros.

§ 3.º. Áreas de regularização fundiária são as habitadas por população de baixa renda e que devam no interesse social ser objeto de ações visando à legalização da ocupação do solo e à regulamentação específica da urbanização bem como da implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários.

§ 4.º. Áreas de renovação urbana são as destinadas à melhoria das condições de áreas urbanas deterioradas ou inadequadas às funções previstas em plano de uso do solo.

§ 5.º. Áreas de integração regional são aquelas em que, em função do interesse da ordenação do uso do solo regional, seja necessária a ação integrada da União, do Estado e do Município.

Capítulo III

Da Promoção do Desenvolvimento Urbano

Art. 13. A promoção do desenvolvimento urbano compete, precipuamente, ao Poder Público mediante ação integrada da União, dos Estados e dos Municípios, observado o disposto nesta Lei.

Art. 14. Na promoção do desenvolvimento urbano, a União deverá:

- I — definir a política nacional de desenvolvimento urbano e estabelecer as estratégias visando a sua execução;
- II — estabelecer normas e diretrizes gerais relativas a:
 - a) transformação da área rural em urbana;
 - b) uso, parcelamento e remembramento do solo urbano;

- c) transportes e trânsito;
 - d) saneamento;
 - e) habitação;
 - f) localização das atividades produtivas, em especial as industriais;
 - g) proteção ao meio ambiente;
 - h) patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;
- III — estabelecer Regiões Metropolitanas na forma da Constituição Federal;
- IV — definir critérios para o estabelecimento de aglomerações urbanas;
- V — estabelecer e disciplinar as aglomerações urbanas localizadas em mais de uma unidade da Federação, ouvidos os Estados e Municípios interessados;
- VI — estabelecer as áreas de interesse especial previstas no art. 12, ns. III a V, que sejam de relevância para a execução da política nacional de desenvolvimento urbano, ouvidos os Municípios interessados;
- § 1.º. A política nacional de desenvolvimento urbano bem como suas estratégias e programas integrarão os planos nacionais de desenvolvimento.
- § 2.º. Na execução da política nacional de desenvolvimento urbano bem como de seus programas e projetos serão consideradas as peculiaridades regionais e locais.
- Art. 15. Na promoção do desenvolvimento urbano o Estado deverá:
- I — definir a política estadual de desenvolvimento urbano e estabelecer diretrizes, estratégias, programas e projetos visando a sua execução;
 - II — estabelecer normas complementares às matérias a que se refere o n.º II do artigo anterior;
 - III — regulamentar e implantar as Regiões Metropolitanas;
 - IV — estabelecer as aglomerações urbanas e regulamentar sua implantação, ouvidos os Municípios interessados;
 - V — estabelecer as áreas de interesse especial previstas no art. 12, ns. III e IV, que sejam de relevância para a execução da política estadual de desenvolvimento urbano, ouvidos os Municípios interessados;
 - VI — aprovar a localização de novos núcleos urbanos, ouvido o respectivo Município.
- Art. 16. Na promoção do desenvolvimento urbano, o Município deverá:
- I — definir a política municipal de desenvolvimento urbano e estabelecer as diretrizes, estratégias, planos, programas e projetos visando a sua execução;
 - II — legislar, observadas as normas gerais da União e do Estado, sobre:
 - a) uso e ocupação do solo urbano;
 - b) parcelamento e remembramento do solo urbano;
 - c) construção para fins urbanos;
 - d) transportes, trânsito e sistema viário;
 - e) saneamento básico;
 - f) patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;
 - g) proteção ao meio ambiente;
 - III — estabelecer as áreas de interesse especial previstas no art. 12, itens I a IV, fixando as limitações nelas incidentes.

Capítulo IV
Do Regime Urbanístico

206

Seção I
Dos Instrumentos do Desenvolvimento Urbano

Art. 17. Para os fins desta Lei serão utilizados:

- I — o planejamento urbano;
- II — os instrumentos tributários e financeiros, em especial:
 - a) imposto predial e territorial urbano, progressivo e regressivo;
 - b) taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social;
 - c) contribuição de melhoria;
 - d) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
 - e) fundos destinados ao desenvolvimento urbano.
- III — os seguintes institutos jurídicos:
 - a) desapropriação;
 - b) servidão administrativa;
 - c) limitação administrativa;
 - d) tombamento;
 - e) direito real de concessão de uso;
 - f) direito de superfície;
 - g) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - h) direito de preempção;
- IV — a regularização fundiária;
- V — outros instrumentos previstos em lei.

Parágrafo único. A desapropriação, a servidão administrativa, a limitação administrativa, o tombamento de bens e o direito real de concessão de uso regem-se pela legislação que lhes é própria.

Seção II
Do Planejamento Urbano

Art. 18. Os planos municipais de desenvolvimento urbano serão aprovados por lei e deverão atender às diretrizes federais e estaduais.

§ 1.º. Quando se tratar de Municípios integrantes de Região Metropolitana ou aglomeração urbana os respectivos planos de desenvolvimento urbano deverão ser compatibilizados com o planejamento metropolitano ou da aglomeração urbana.

§ 2.º. Para a elaboração de planos de uso do solo ou o estabelecimento de área de interesse especial, o Município poderá suspender a concessão de licença ou autorização para urbanização, até 3 meses, por decreto, e até 1 ano mediante lei.

Art. 19. Os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com atuação nas Regiões Metropolitanas deverão compatibilizar sua atuação com os planos, diretrizes e prioridades do planejamento metropolitano.

Parágrafo único. No exercício do planejamento, a autoridade metropolitana ouvirá os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com atuação na respectiva Região Metropolitana.

Art. 20. Os órgãos e entidades federais e estaduais com atuação nos Municípios que disponham de planos de desenvolvimento urbano deverão compatibilizar sua atuação às diretrizes e prioridades neles estabelecidas, para a localização e execução de seus projetos e atividades.

Seção III

Do Direito de Superfície

Art. 21. O proprietário urbano pode conceder a outrem o direito de construir em seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública devidamente inscrita no Registro de Imóveis.

Art. 22. A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa; se onerosa, estipularão as partes a forma de pagamento.

Art. 23. O superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre o imóvel.

Art. 24. A superfície pode transferir-se a terceiro e, por morte do superficiário, se transmite a seus herdeiros.

Parágrafo único. Não poderá ser estipulado, a nenhum título, o pagamento, de qualquer quantia pela transferência da superfície.

Art. 25. Em caso de alienação do imóvel ou da superfície, o superficiário ou o proprietário tem direito de preferência, em igualdade de condições.

Art. 26. Antes do advento do termo, resolver-se-á a superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual lhe foi concedida.

Art. 27. Extinta a superfície, o proprietário passará a ter o domínio pleno sobre o terreno, construção e benfeitorias independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário.

Art. 28. O direito de superfície, constituído por pessoa jurídica de direito público interno, rege-se por esta lei, no que não for diversamente disciplinado em lei especial.

Seção IV

Do Parcelamento, da Edificação ou Utilização Compulsórios

Art. 29. Lei municipal, baseada em plano de uso do solo, para assegurar o aproveitamento do equipamento urbano existente, poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios de terreno vago, fixando as áreas, condições e prazos para sua execução.

§ 1.º O prazo para início do parcelamento, da edificação ou da utilização não poderá ser inferior a 2 anos, a contar da notificação ao proprietário.

§ 2.º O proprietário será notificado pela Prefeitura para o cumprimento da obrigação devendo a notificação ser averbada no Registro de Imóveis.

Art. 30. A alienação do imóvel, posterior à data da notificação, não interrompe o prazo fixado para o parcelamento, a edificação ou a utilização.

Art. 31. O não-cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar possibilitará ao Município a desapropriação do terreno, facultan-

do-se sua alienação a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação estabelecida. 208

Seção V Do Direito de Preempção

Art. 32. O direito de preempção confere ao Município preferência para aquisição de terreno urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

Parágrafo único. Lei municipal, baseada em plano de uso do solo, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará o prazo de vigência que não será superior a 10 anos.

Art. 33. O direito de preempção será exercido para atender às seguintes finalidades:

- I — realização de programas habitacionais;
- II — criação de áreas públicas de lazer;
- III — implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- IV — constituição de reserva fundiária;
- V — ordenação e direcionamento da expansão urbana;
- VI — constituição de áreas de preservação ecológica ou paisagística;
- VII — outras finalidades de interesse social ou de utilidade pública.

Art. 34. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o terreno, mencionando o preço desejado para que o Município manifeste sua opção de compra, no prazo de 30 dias. Transcorrido esse prazo, sem manifestação, entende-se estar o Município desinteressado da aquisição, podendo o proprietário realizar livremente a alienação.

§ 1.º. Caso o Município discorde do preço constante da notificação, e não entre em composição amigável com o alienante, poderá requerer o arbitramento judicial na forma da lei civil.

§ 2.º. Realizado o arbitramento judicial, a parte que não concordar com o preço poderá desistir do negócio, responsabilizando-se o Município pelo pagamento das custas.

§ 3.º. Se a desistência for do proprietário, este somente poderá realizar a alienação de acordo com o preço arbitrado judicialmente, monetariamente corrigido, no prazo de um ano.

Art. 35. No arbitramento do preço não será considerada a valorização decorrente de investimentos públicos na área, após a data de publicação da lei a que se refere o parágrafo do art. 32.

Art. 36. A alienação efetuada em desacordo com os preceitos deste capítulo é nula de pleno direito.

Capítulo V Da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Art. 37. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU é o órgão de decisão superior para propor, implementar e acompanhar a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Art. 38. Para os fins do que dispõe o art. 37, compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU:

- I — propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano;

II — propor programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos e a programação do apoio financeiro oficial ao desenvolvimento urbano bem como de outros recursos destinados ao mesmo fim, a serem despendidos diretamente pela União ou transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente os relativos à habitação, saneamento, áreas industriais, transportes urbanos e administração metropolitana e municipal;

III — articular e compatibilizar as ações concernentes ao desenvolvimento urbano exercidas por órgãos ou entidades integrantes da administração Federal, Estadual e Municipal, direta ou indireta, bem como das fundações instituídas pelos poderes públicos;

IV — propor a legislação básica e complementar e expedir normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano.

Art. 39. Ao Ministério do Interior cabe promover o cumprimento das diretrizes, estratégias, prioridades e programas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Capítulo VI

Disposições Gerais

Art. 40. Fica incluída, entre os serviços comuns de interesse metropolitano, nos termos do art. 5.º, item VII da Lei Complementar n. 14, de 8.6.1973, a habitação.

Art. 41. Considera-se aglomeração urbana o conjunto formado pela contigüidade das áreas urbanas de dois ou mais Municípios que demandem tratamento integrado de sua urbanização.

Art. 42. Para os fins desta Lei, entende-se por:

I — “Equipamento Urbano”: os bens destinados à prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e pluvial, limpeza pública, energia elétrica, telecomunicações, serviço postal, transportes e sistema viário, gás canalizado, segurança pública e outros, necessários ao funcionamento das cidades;

II — “Equipamento Comunitário”: bens destinados à educação e cultura, saúde, recreação e esportes, abastecimento, culto e outros necessários à vida urbana;

III — “Taxa de Ocupação”: é a relação entre a projeção horizontal da construção e a área total do terreno;

IV — “Índice ou Coeficiente de Aproveitamento”: é a relação existente entre a área total da construção e a área do terreno;

V — “Tipo de Uso”: é a atividade permitida no imóvel.

Art. 43. Para os fins desta Lei, equipara-se ao proprietário o com-promissário comprador com título irrevogável e registrado no Registro de Imóveis.

Art. 44. Aplicam-se, no que couber, ao Distrito Federal e aos Territórios, as disposições desta Lei referentes aos Estados e Municípios.

Art. 45. O Município poderá manter a delimitação de área urbana feita em lei municipal anterior à publicação desta Lei, mesmo em desconformidade com o disposto no art. 4.º, caso em que não poderá ser expandida até que se enquadre na exigência do referido artigo.

Art. 46. Na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o Poder Público facultará a participação da comunidade.

Art. 47. A associação comunitária, regularmente constituída, será considerada parte legítima para propor ação visando ao cumprimento dos preceitos desta Lei e das normas estaduais e municipais pertinentes.

Art. 48. O vizinho é parte legítima para propor ação destinada a impedir a ocupação ou o uso de imóvel em desacordo com as normas urbanísticas.

Art. 49. O Ministério Público é parte legítima para propor ação visando ao cumprimento dos preceitos desta Lei e das demais normas urbanísticas pertinentes.

§ 1.º. Quando a ação prevista neste artigo tiver por objeto a impugnação de um ato e da sua execução puder resultar a ineficácia da medida, será determinada a suspensão liminar do ato.

§ 2.º. Qualquer pessoa poderá representar ao Ministério Público para promover a ação referida neste artigo.

Art. 50. Não será permitida a urbanização que impeça o livre e franco acesso público às praias e ao mar.

Art. 51. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

BIBLIOGRAFIA

ABREU DALLARI, Adilson. Desapropriações para fins urbanísticos. Rio de Janeiro, Forense, 1981.

ALESSI, Renato. Principi di diritto amministrativo, i soggetti attivi e l'esplicazione della funzione amministrativa. 3. ed., Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, vol. I, 1974.

ANDRADE DE OLIVEIRA, Fernando. Limitações administrativas à propriedade privada imobiliária. Rio de Janeiro, Forense, 1982.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. In: Revista de Direito Público. São Paulo, R.T., 1987, nº 84.

BARUCCHI, Alfredo. "Jus aedificandi" e proprietá dei suoli. Torino, Giappichelli, 1976.

BASSOLS COMA, Martin. Genesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956). Madrid, Montecorvo, 1973.

.La gestión pública urbanística en el derecho comparado. In: Revista de Derecho Urbanístico, nº 105, nº XXI - 1987, outubro a dezembro.

BAUR, Fritz. O desenvolvimento da proteção ao direito de propriedade na República Federal da Alemanha. In: Revista Forense, Rio de Janeiro, Forense, 1983, nº 281.

BERNARDINI, Mauro. *Contenuto della proprietà edilizia*.
Milano, Giuffrè, 1988.

BONCZEK, Willi. *La ordenación del Suelo*. In: *La ley federal alemana de ordenación urbanística y los municipios*. Tradução de Joaquim Hernandez Orazco, Madrid, Instituto de Administración Local, 1973.

BONFANTE, Pietro. *Storia del diritto romano*. Ristampa da 4. ed., Milano, Dott. A. Giuffrè Edotire, 1958.

BRASIL, Projeto de Lei nº 2191, de 1989. Institui, nos termos dos arts. 182 e 183, da Constituição Federal, a política de desenvolvimento e de expansão urbana, suas diretrizes gerais, seus objetivos e instrumentos básicos. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1989.

BRASIL, Projeto de Lei nº 2.587, de 1989. Estabelece, nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, diretrizes gerais para execução, pelo Poder Público Municipal, da política de desenvolvimento urbano. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1989.

BRASIL, Projeto de Lei nº 2.937, de 1989. Disciplina os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1989.

BRASIL, Projeto de Lei nº 4.004, de 1989. Institui, nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano e dá outras providências. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1989.

BRASIL, Projeto de Lei nº 4.024, de 1989. Dispõe sobre a promoção, a política e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, e cria o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1989.

BRASIL, Projeto de Lei nº 181, de 1989. (Estatuto da Cidade). Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1989.

BURNS, Edward McNall. História da civilização ocidental. Tomo I, 30. ed., Rio de Janeiro, Globo, 1988.

CARCELLER FERNANDEZ, Antonio. Instituciones de derecho urbanístico. Madrid, Editorial Montecorvo, 1979.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1983.

COMPARATO, Fábio Konder. A função social da propriedade dos bens de produção. In: Anais do XII Congresso Nacional de Procuradores do Estado, 1 a 5 de setembro de 1986, Salvador, APEB, 1986.

CRISTINI, René. Droit de l'urbanisme. Paris, Economica, 1985.

DAHRENDORF, Ralf. La proprietà e controllo: la scomposizione del capitale. In: Il diritto privato nella società moderna (a cura di Stefano Rodotà), Bologna, Società Editrice il Mulino, 1971.

D'ALESSIO, Francesco. Istituzioni di diritto amministrativo italiano. 2. ed., vol. 2, Torino, UTET, 1934.

DE VITA, Anna. La proprietà nell'esperienza giuridica contemporanea. 2. ed., Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1974.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro. La propiedad privada urbana (encuadramiento y regimen). Madrid, Montecorvo, 1979.

FACHIN, Luiz Edson. A função social da posse e a propriedade contemporanea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural). Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

FERNANDEZ, Tomás-Ramón. Manual de derecho urbanístico. 5. ed., Madrid, Editorial El consultor de los Ayuntamientos y Juzgados S.A., 1985.

FIGUEIREDO MOREIRA NETO, Diogo de. Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico. 2. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1977.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Disciplina urbanística da propriedade. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1980

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo. In: Problemas actuales del Régimen Local, Sevilha, 1958.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de derecho urbanístico. Madrid, Editorial Civitas, 1981.

GASPARINI DIÓGENES. Regulamentação de loteamento e desmembramento. São Paulo, CEPAM, 1985.

GIANNINI, Massimo Severo. Espropriazione e garanzia del diritto privato di proprietà. In: Il diritto privato nella società moderna (a cura di Stefano Rodotà), Bologna, Società Editrice il Mulino, 1971.

GILLI, Jean-Paul e LANVERSIN, Jacques de. Lexique droit de l'urbanisme. Paris, Presses Universitaires de France, 1978.

GILISSEN, John. Introdução histórica ao direito. Tradução de Antonio Manuel Hespanha e Manuel Macaísta Malheiros, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1986.

GOMEZ-FERRER MORANT, Rafael. Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico. Madrid, Tecnos Editorial, 1971.

GOMES, Orlando. A função social da propriedade. In: Anais do XII Congresso Nacional de Procuradores do Estado, 1 a 5/09/86, Salvador, APEB, 1986, p. 57 - 66.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis. Teoria y practica del planeamiento urbanístico. 2. ed., Madrid, Escuela de Administração Pública, 1975.

GONZÁLEZ PEREZ, Jesu. La expropiación forzosa por razón de urbanismo. Madrid, Publicaciones Abella el Consultor de los Ayuntamientos, 1965.

GRAU, Eros Roberto. Direito urbano. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1983.

IANNELLI, Antonio. La proprietá costituzionale. Napoli, Edizione Scientifiche Italiane - Pubblicazioni della Scuola di Perfezionamento in Diritto Civile dell'Università di Camerino, 1980.

HUBERMAN, Léo. História da Riquesa do Homem. Tradução de Waltensir Dutra, 17. ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

JACQUIGNON, Louis. Le droit de l'urbanisme. 5. ed., Paris, Editions Eyrolles, 1975.

LARENZ, Karl. Metodologia da ciência do direito. 5. ed., tradução de José Lamergo e revisão de Ana de Freitas, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

LAZO MARTINEZ, José Luis. Derecho urbanístico. Tomo I, Madrid, Montecorvo, 1981.

LEME MACHADO, Paulo Afonso. Direito ambiental brasileiro. 2ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1989.

LLISET BORRELL, Francisco. La actividad urbanística de los particulares. Madrid, Montecorvo, 1975.

LOPES MEIRELLES, Hely. Direito de construir. 4. ed., São Paulo, R.T., 1983.

_____. Direito administrativo brasileiro, 11. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1985.

LORENZO, Italo di. Diritto urbanístico. Torino, UTET, 1973.

MARTIN BLANCO, José. El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo. Madrid, Montecorvo, 1964.

MAZZONI, Pierandrea. La proprietá procedimento. Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1975.

MENGOLI, Gian Carlo. Manuale di urbanística. Milano, Giuffrè, 1982.

MODERNE, Franck. Propiedad privada y urbanismo. In: Revista de Direito Público. São Paulo, R.T., 1988, nº 87.

MUKAI, Toshio. Direito e legislação urbanística no Brasil (história - teoria - prática). São Paulo, Saraiva, 1988.

MUMFORD, Lewis. A cidade na História. Belo Horizonte, Editora Italiana, 1965.

MUÑOZ, Guillermo Andrés. Derecho de propiedad, urbanismo y principio de legalidad. In: Revista de Direito Público, São Paulo, R.T., 1989, nº 90.

OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, Manoel. Desapropriação. 2. ed., São Paulo, Editora Resenha Universitária, 1977.

PESCATORE, Gabriele. Considerazioni sul "diritto" di proprietà. In: Studi Giuridici in memoria di Filippo Vassali, Torino, UTET, 1960, vol. II, p 1257-1268.

PIRENNE, Henri. As cidades na Idade Média. Tradução de Carlos Montenegro Miguel, 3. ed., Lisboa, Publicação Europa América, 1973.

PUGLIATTI, Salvatore. La proprietà nel nuovo diritto. Milano, Giuffrè, 1964.

RODOTÀ, Stefano. Il controllo sociale delle attività private. Bologna, Società Editrice il Mulino, 1977.

_____ . Poteri dei privati e disciplina della proprietà. In: Il diritto privato nella società moderna, Bologna, Società Editrice Il Mulino, 1971.

_____ . Proprietà (diritto vigente),
In: Novissimo Digesto Italiano, Torino, UTET, 1976, p.
129.

SALVIA, Filippo e TERESI, Francesco. Lineamenti di diritto
urbanistico. 2. ed., Padova, Cedam, 1976.

SANDULLI, Aldo Maria. Profili costituzionali della proprietà
privata. In: Studi in memoria de Enrico Guicciardi, 5.
ed., Padova, Casa Editrice Dott. Antonio Milano, 1975,
p. 27-50.

_____ . Spunti per lo studio dei
beni privati d'interesse pubblico. In: Studi Giuridice
in memoria di Filippo Vassali, Torino, UTET, 1960, vol.
II, p. 1.477-1.489.

SILVA, José Afonso da. Disciplina jurídico - urbanística da
propriedade urbana. In: Revista da Procuradoria Geral do
Estado de São Paulo, Centro de Estudos, n. 16, junho,
1980, p. 109 - 123.

_____ . Direito urbanístico. São
Paulo, R.T., 1981.

_____ . Curso de direito
constitucional positivo, 5. ed., São Paulo, R.T., 1989.

_____ . Aplicabilidade das normas
constitucionais. 2. ed., São Paulo, R.T., 1982.

SPANTIGATI, Federico. Manuale de diritto urbanístico.
Milano, Giuffrè, 1969.

_____. Manual de derecho
urbanístico. Madrid, Montecorvo, 1973.

SUSTAETA ELUSTIZA, Angel. Propiedad y urbanismo. Madrid,
Montecorvo, 1978.

TESTA, Virgilio. Disciplina urbanística. 7. ed., Milano,
Giuffrè, 1974.

VEIGA DE FARIA, Manuel. Elementos de direito urbanístico.
Coimbra, Editora Limitada, 1977.

WOLLF, Joseff. El planteamiento urbanístico del territorio y
las normas que garantizan su efectividad conforme a la
ley federal alemana de ordenación urbanística y los
municipios. Tradução de Joaquim Hernandez Orozco.
Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local,
1973.

ZANOBINI, Guido. Corso di diritto amministrativo. Milano,
Giuffrè. 1945.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I: Limitações administrativas à propriedade privada

1. Evolução da propriedade privada	1
2. Da propriedade em geral	17
3. Limitação à propriedade privada e função social	23
4. As limitações de direito público	29
5. As limitações urbanísticas	35

CAPÍTULO II: Noções de Direito Urbanístico

1. Objeto do Direito Urbanístico: atividade urbanística, urbanismo e direito urbanístico	44
2. Princípios informadores do Direito Urbanístico	53
3. O planejamento como instituto fundamental do Direito Urbanístico	63

CAPÍTULO III: Do parcelamento e edificação compulsórios

1. Noções introdutórias	
1.1. Do parcelamento	
1.1.1. Definição de parcelamento	70
1.1.2. Espécies de parcelamento	76
1.1.3. Tratamento legislativo	82
1.2. Da edificação	
1.2.1. Definição de edificação	84
1.2.2. "IUS AEDIFICANDI" e propriedade do solo	86
1.2.3. A edificação compulsória	90
1.3. Tratamento constitucional do parcelamento e da edificação compulsórios	96
2. Finalidade do instituto	102
3. Requisitos para aplicação	105
4. A omissão do proprietário e suas consequências	106
 Conclusões	 110
 Anexos	 111
 Bibliografia	 210