

# *Exposição de motivos n.º 12, de 9 de março de 1983, do Ministério do Interior*

Exmo. Sr. Presidente da República

Atendendo determinação emanada de V. Exa. tenho a honra de submeter à sua elevada consideração o anexo projeto de lei que dispõe sobre desenvolvimento urbano.

1. O exame dos problemas urbanos brasileiros revela a ocorrência de processo de urbanização rápido e concentrado que tem contribuído para o agravamento dos desequilíbrios regionais e provocado deficiências na estrutura interna das cidades. Verifica-se, também, a dificuldade do poder público em acompanhar o acelerado crescimento urbano que se manifesta pelo desordenado processo de ocupação do solo e pela carência de equipamentos urbanos e comunitários. Essa dificuldade decorre, em grande partes da insuficiência do instrumental jurídico disponível, que não acompanhou as profundas transformações da realidade urbana. Estes fatos evidenciam a urgência em aperfeiçoar esse instrumental, mediante modificações da legislação existente, da instituição de novos instrumentos, a exemplo das leis n.ºs 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, e 6.803/80, sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. A proposição de uma lei de desenvolvimento urbano que, em âmbito nacional, consolide os vários aspectos da gestão dos problemas das cidades é necessária para assegurar aos administradores urbanos condições efetivas de atuação no meio urbano.

2. Estas constatações, plenamente reconhecidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, levaram-no a dedicar-se a estudos e proposições para o aperfeiçoamento das normas nacionais em matéria urbanística, visando a uma atuação mais efetiva do poder público no processo de controle do uso do solo urbano e, mais genericamente, na promoção do desenvolvimento urbano. Nesse sentido ofereceu sugestões ao projeto do *Código civil*, propôs ao Ministério da Justiça alterações no anteprojeto de lei que dispõe sobre desapropriação e, finalmente, aprovou texto de projeto de lei de desenvolvimento urbano.

3. O projeto de lei que, no momento, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência contém diretrizes e instrumentos para ordenação do território, bem como normas gerais de desenvolvimento urbano de âmbito nacional. Com sua aprovação, estou certo, ver-se-á o país dotado de precioso meio para o fortalecimento e claro delineamento da ação conjunta dos três níveis de governo, imprescindível no campo do desenvolvimento urbano. Traduz-se, ainda, em documento harmônico e sistemático que sem desconsiderar as disparidades regionais e a diversidade econômica entre os estados, conduz a uma uniformidade técnica e normativa que, além de atender aos propósitos da União, harmoniza os interesses dos estados e municípios na formulação e implantação da política urbana conveniente ao país.

4. O projeto é resultado de estudos de técnicos

deste Ministério, apoiados por grupo de trabalho criado pela resolução CNDU n.º 016/82, os quais contaram com a abalizada e decisiva participação dos eminentes conselheiros do CNDU, além da colaboração de entidades de classe do setor privado e demais órgãos interessados no assunto. Foi, finalmente, analisado pelos ilustres juristas, professores Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles que se pronunciaram, formalmente, pela sua constitucionalidade.

5. O projeto compõe-se de seis capítulos: Capítulo I — Dos objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano; Capítulo II — Da urbanização; Capítulo III — Da promoção do desenvolvimento urbano; Capítulo IV — Do regime urbanístico; Capítulo V — Da política nacional de desenvolvimento urbano; e Capítulo VI — Disposições gerais.

6. Ao dispor sobre os objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano, o projeto consubstancia normas de natureza programática com o propósito de delinear o escopo da ação urbanística e de estabelecer os parâmetros de direcionamento desta ação. Fundamenta-se no fato das ações urbanísticas serem exercidas em diferentes níveis, pelas três esferas de governo e, ainda, por particulares, o que conduz à necessidade de fazê-las convergir para objetivo homogêneo e específico. Estabelecido o objetivo de melhoria da qualidade de vida nas cidades, são a seguir indicados os meios e as diretrizes a serem seguidos, visando à obtenção dessa meta. Tratando-se de matéria nova e de natureza programática, sobre a qual foram levantadas dúvidas no que respeita à validade jurídica, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano respalda a inserção dessa matéria no projeto com os pareceres dos ilustres juristas professores Hely Lopes Meirelles e Miguel Reale, que responderam favoravelmente a quesito específico sobre o tema.

7. As diretrizes fixadas no art. 2.º pretendem orientar a ação pública, em seus vários níveis, na persecução do desenvolvimento urbano. Elas sugerem políticas urbanas específicas e a adoção de um conceito de propriedade imobiliária urbana adequado às suas finalidades sociais. Neste sentido, o art. 2.º, item IV, esclarece a inteligência do princípio constitucional da função social da propriedade, sobretudo na determinação da finalidade social da propriedade no meio urbano.

8. Explicitando o princípio constitucional da função social da propriedade (art. 160, item III), o projeto de lei estabelece como pontos básicos: 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 especí-

fica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda; e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas.

9. Arrola-se, também, entre as diretrizes, o controle do uso do solo, com vários objetivos, dentre os quais cumpre destacar o combate à ociosidade do solo urbano edificável, e o parcelamento do solo e a edificação vertical excessivos com relação aos equipamentos urbanos e comunitários.

10. A adequação dos investimentos públicos, bem como da política fiscal e financeira, aos objetivos do desenvolvimento urbano, são as diretrizes que se seguem. No que se refere a esta última, trata-se de utilizar, sobretudo, a política fiscal como instrumento da realização da política urbana e, mais especificamente, de uma utilização socialmente mais justa do solo urbano.

11. A diretriz seguinte tem por objetivo fazer com que o poder público recupere os investimentos por ele efetuados e que resultaram na valorização de imóveis particulares. Trata-se de diretriz de grande alcance social, pois visa a impedir que recursos públicos, provenientes do esforço da comunidade, revertam em benefício de alguns.

12. O Capítulo II introduz na legislação nacional o conceito de atividade de urbanização, de forma a precisar o campo sobre o qual incidirão as normas que pretendem o controle do uso e ocupação do solo urbano. Neste propósito, é importante caracterizar o solo urbano objeto de normas, o que faz o projeto, dispondo sobre a divisão físico-espacial do território do município e estabelecendo critérios urbanísticos para a delimitação de suas áreas urbana e de expansão urbana, vinculando-a, quando pertinente, à ordenação do espaço regional.

13. No que diz respeito ao conceito de urbanização, adota-se uma noção abrangente, englobando as atividades das quais resulte a formação de espaço urbano, tais como: a transformação de área rural em urbana, o parcelamento do solo, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários e a construção para fins urbanos. No conceito de urbanização, acolhe-se o critério de finalidade, preferencialmente ao de localização, como meio de distinguir as atividades urbanas das rurais.

14. No art. 3.º o projeto introduz distinção básica entre licença e autorização, atos administrativos de natureza diversa. Pela autorização, permite-se ao poder público avaliar a conveniência e a oportunidade de permitir o parcelamento ou remembramento do solo e a implantação de equipamentos urbanos e comunitários. Já a licença é ato administrativo vinculado que o projeto prevê para a construção — uma vez preenchidos os requisitos exigidos por lei, o proprietário tem o direito de construir.

15. Na divisão físico-espacial do território municipal somente poderão ser estabelecidas áreas urbanas, de expansão urbana e rural (art. 4.º). O propósito deste artigo é o de esclarecer os conceitos de área urbana e de expansão urbana sob uma perspectiva urbanística. A delimitação dessas áreas, bem como suas posteriores alterações, não poderão ultrapassar a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades, para um período de 10 anos. Com isto, pretende-se ordenar o processo de ampliação de áreas destinadas à urbanização que, em grande número de cidades brasileiras, vem ocorrendo de forma excessiva e em detrimento das atividades rurais.

16. Os municípios integrantes de regiões metropolitanas delimitarão suas áreas urbana e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes metropolitanas, tendo em vista o interesse da ordenação integrada do espaço regional. Idêntica sistemática foi adotada para municípios integrantes de aglomerações urbanas, onde prevalece o mesmo interesse supramunicipal.

17. Como a atividade de parcelamento do solo já é objeto de legislação específica pela lei nº 6.766/79, o projeto regulamenta, a seguir, a atividade de construção; dispo sobre o direito de construir que, embora tratado no *Código civil*, carece de uma maior correspondência com as necessidades e interesses urbanísticos. Objetiva-se, assim, prover a uma melhor adequação entre a construção e a disponibilidade, a custos compatíveis, de equipamentos urbanos e comunitários e entre estes e a densidade populacional das áreas urbanas. Faculta-se, dessa forma, ao município condicionar a licença à existência desses equipamentos, ressalvando-se a possibilidade do interessado responsabilizar-se pela sua implantação (art. 5.º e parágrafo único).

18. O art. 6.º estabelece que a lei municipal ao dispor sobre o uso, ocupação e aproveitamento do terreno, deverá atender às diretrizes do plano de uso do solo. Inexistindo a referida lei, fixou-se o índice máximo de uma vez a área do terreno, para o respectivo aproveitamento, o que possibilita um melhor controle da tendência para adensamento, presente em certos núcleos urbanos que não dispõem de planos de uso do solo.

19. O art. 7.º pretende assegurar o controle da densidade demográfica mediante a averbação da construção, vinculada à área do terreno, no registro de imóveis. Assim, o desmembramento do terreno só será possível quando, não estando vinculado à construção existente, possa constituir lote autônomo nos termos da legislação municipal.

20. Com relação à preservação do patrimônio histórico e artístico, arqueológico e paisagístico, dispõe

o projeto sobre a possibilidade da transferência do direito de construir mediante lei municipal. Faculta-se, assim, compensação ao proprietário impedido de exercer seu direito de construir no local objeto das restrições de preservação. Idêntica possibilidade é estendida aos casos de doação de imóvel, ou parte dele, ao poder público para implantação de equipamentos urbanos e comunitários. Ressalve-se que esse mecanismo não será de utilização ampla, contendo-se nas condições e nos locais previamente estabelecidos em lei municipal, assegurando-se, por outro lado, um controle efetivo da transferência dos direitos de construir, através da necessária averbação no registro de imóveis (art. 11).

21. Institui o projeto, face à heterogeneidade de nossas cidades, áreas especiais como meio de se viabilizar o ordenamento de certas parcelas do território urbano ou regional. Tem-se em vista, com a instituição dessas áreas, possibilitar a expedição de normas específicas, bem como permitir a coordenação e integração de ações das diferentes esferas de governo, quando exercidas numa mesma área. São previstas cinco áreas de interesse especial.

22. A área de urbanização preferencial é aquela que, por suas características ou pelas disposições dos planos de uso do solo, deva ser objeto de ações que incrementem sua urbanização, mediante as ações previstas no art. 12, § 1.º.

23. A área de urbanização restrita é aquela que, por suas características naturais ou culturais, ou ainda pela necessidade de proteção a equipamentos de grande porte, deva ser objeto de ações que desestimulem sua ocupação.

24. A área de regularização fundiária é aquela habitada por população de baixa renda e que deva, 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 de equipamentos urbanos e comunitários.

25. A área de renovação urbana é aquela destinada à melhoria das condições de espaços urbanos deteriorados ou inadequados às funções previstas em plano de uso do solo.

26. A área de integração regional é aquela em que, em função do interesse da ordenação do uso do solo regional, seja necessária à ação integrada da União, do estado e do município.

27. A criação dessas áreas dependerá sempre de normas legais que estabeleçam sua delimitação e as restrições a elas impostas. A competência para sua instituição está prevista, no caso da União, no art. 14, item VI; do estado, no art. 15, item V; e do município, no art. 16, item III.

28. Ao dispor sobre a promoção do desenvolvi-

mento urbano, o projeto identifica e precisa o campo de atuação de cada um dos agentes públicos que intervêm no espaço urbano — União, estados e municípios. Respeitando a competência constitucional de cada uma dessas esferas de governo, o projeto incorpora, neste capítulo, disposições imprescindíveis para evitar conflitos de competência, racionalizar esforços e estabelecer a integração de ações no meio urbano.

29. Na determinação do campo de atuação de âmbito nacional, são indicados temas que refletem a abrangência e generalidades próprias à caracterização dos atos da União. Estes atos resumem-se na definição da política, diretrizes e normas gerais, de caráter nacional, bem como de ações específicas em espaços onde, notoriamente, ocorra um interesse macrorregional ou ainda um interesse que não possa ser caracterizado como exclusivamente local ou regional.

30. Na explicitação das atribuições dos estados, orienta-se o projeto pelo princípio do predominante interesse. Assim, e nos termos da *Constituição federal*, cabe aos estados prover sobre aspectos de predominante interesse regional e, ainda, exercer atribuições complementares às da União.

31. No que se refere às atribuições municipais, no campo do desenvolvimento urbano, seguindo princípio constitucional, o projeto indica os temas caracterizados como de peculiar interesse local, complementando, assim, o detalhamento das competências constitucionais que assegure a necessária integração e complementação das ações da União, estados e municípios.

32. As disposições que compõem o “Regime urbanístico” tratam de instrumentação jurídica que propiciará a ação controladora e corretiva do poder público sobre o espaço urbano, visando à melhoria da qualidade de vida nas cidades. Com objetivo didático e de sistematização da matéria urbanística, são indicados os instrumentos tributários e financeiros, os institutos jurídicos da desapropriação, servidão e limitação administrativas, o tombamento e o direito real de concessão de uso, sendo indicado ainda o instituto da regularização fundiária, a ser objeto de lei específica. Inova o projeto ao criar o instituto do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e ao revestir de uma roupagem eminentemente urbanística os institutos do direito de superfície e do direito de preempção.

33. Entre os instrumentos tributários foram mencionados, especialmente, aqueles que mais diretamente repercutem sobre o desenvolvimento urbano. Destaque-se a menção à progressividade e regressividade do imposto predial e territorial urbano, mecanismo que poderá ser de grande utilidade na

consecução de uma política de controle da ocupação do solo urbano. As taxas e tarifas diferenciadas deverão atender a interesses sociais, medida esta, aliás, já utilizada em vários municípios.

34. No que se refere ao planejamento urbano, (artigo 18 a 20) dispõe-se sobre a compatibilização das diretrizes e planos entre as três esferas de governo, e entre planos espaciais e setoriais, com especial atenção ao planejamento metropolitano. Ressalte-se, ainda, o disposto no artigo 18, § 2.º, que prevê a possibilidade de serem suspensas, por período variável de até três meses ou um ano, as licenças ou autorizações para urbanização, na hipótese de elaboração de planos de uso do solo ou estabelecimento de área de interesse especial. Trata-se de medida acautelatória, visando a impedir que no período da elaboração dos planos de uso do solo, ou que anteceda à instituição de áreas especiais, sejam implantados empreendimentos ou atividades que, eventualmente, venham a impedir a efetivação dos planos ou a comprometer seus resultados.

35. O direito de superfície, como tratado no projeto, é concebido a partir do projeto do *Código civil*, sofrendo ajustes que o tornam mais específico e adequado como instrumento jurídico do desenvolvimento urbano. O direito de superfície, ao invalidar a presunção *superficies solo cedit*, admite a existência de uma superposição de domínios no mesmo terreno. Esta possibilidade abre amplas perspectivas para a adoção de uma política pública sobre o solo urbano, mediante a concessão do direito de superfície preferencialmente à transferência do domínio pleno. Desta forma, possibilitar-se-á a manutenção, em mãos do poder público, da propriedade do solo urbano, o que facilitará a realização de uma política habitacional menos onerosa, sobretudo quando destinada às populações mais carentes. Será de grande valia, igualmente, no encaminhamento de solução referente à regularização fundiária de áreas atualmente ocupadas por população de baixa renda. Finalmente, poderá vir a se constituir em alternativa interessante aos proprietários privados que, não desejando ou não podendo construir em seus terrenos, cederão a outrem essa faculdade, o que contribuirá para uma melhor utilização do solo urbano.

36. O instituto jurídico do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios permitirá a efetiva utilização de glebas ou terrenos que, situados em áreas já dotadas de equipamentos urbanos e comunitários, sejam mantidos ociosos por seus proprietários. Essa retenção configura típico comportamento especulativo, extremamente danoso, tanto para os incorporadores imobiliários, que se vêem privados de terrenos para exercer sua atividade, como do ponto de vista urbanístico. De fato, essa prática estimula a formação dos denominados ‘vazios urbanos’, fenôme-

no presente na maioria das grandes cidades brasileiras, forçando sua expansão desmesurada e encarecendo o provimento e operação de equipamentos urbanos e comunitários.

37. Este instituto fornece novo instrumento às administrações municipais, mediante a fixação de áreas nas quais persistindo a ociosidade, depois do prazo fixado para sua ocupação, os terrenos poderão ser desapropriados, facultando-se sua alienação a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação estabelecida. Com isto, pretende-se dar, efetivamente, função social ao terreno urbano, nos termos do artigo 160, item III, da *Constituição federal*.

38. O direito de preempção é concebido no projeto, a partir da idéia do estabelecimento de uma preferência, já existente no direito civil, para aquisição de terreno urbano objeto de transação entre particulares, com a peculiaridade de que a preferência é atribuída ao poder público. A diferença da desapropriação, trata-se de medida não compulsória, posto que somente utilizável quando haja intenção de alienar o imóvel, por parte do proprietário.

39. O direito de preempção tem uma tríplice finalidade. A primeira é a obtenção de terrenos por parte do poder público, principalmente, tendo em vista a política habitacional e a aquisição paulatina de áreas em uso desconforme, sem a necessidade de se utilizar a desapropriação. A segunda, a de exercer, na medida do possível, um certo controle sobre a especulação imobiliária, uma vez que, no arbitramento do preço, não seria considerada a valorização decorrente de investimentos públicos na área (artigo 35). A terceira é possibilitar ao poder público o conhecimento prévio das transações imobiliárias realizadas em determinadas áreas, a fim de que possa provê-las dos indispensáveis equipamentos urbanos e comunitários. Cumpre destacar, no entanto, que o direito de preempção só poderá ser utilizado para determinadas finalidades (artigo 33), em áreas previamente delimitadas por lei municipal e durante prazo não superior a dez anos (artigo 32), parágrafo único).

40. Assim, o projeto de lei de desenvolvimento urbano institui novos mecanismos que se revestem da vantagem de serem especificamente criados e adequados à promoção do desenvolvimento urbano. Eles poderão, de forma geral e integrados, constituir-se em elementos importantes para: implantação de uma política de ocupação e uso do solo; realização de uma política habitacional mais adequada às necessidades do meio urbano; controle da expansão urbana; contenção de vazios urbanos; adensamento de áreas específicas; melhor aproveitamento e economia dos equipamentos implantados; tentativa de controle da especulação imobiliária; permitindo, ainda, o aumento de oferta de terrenos para

a população de baixa renda. Ressalte-se, também, que o projeto de lei, em seu todo, objetiva colocar esse instrumento à disposição dos administradores urbanos.

41. As disposições relativas à "Política nacional de desenvolvimento urbano" se inserem na diretriz do governo de Vossa Excelência de atuação descentralizada. Buscam a atuação compatibilizada de todos os órgãos e entidades envolvidos no desenvolvimento urbano, nas três esferas governamentais, para, com isto, obter-se inter-relacionamento mais efetivo das ações que hoje se processam informalmente.

42. O art. 40 inclui, entre os serviços comuns de interesse metropolitano, a habitação. Trata-se de elevar, à categoria de serviço metropolitano, um setor de evidente repercussão não só sobre a utilização e localização no espaço metropolitano mas, igualmente, no tocante à programação dos equipamentos e serviços metropolitanos.

43. Destaca-se, entre as disposições gerais, os artigos referentes à proposição de ação visando ao cumprimento das normas urbanísticas (arts. 47 a 49). Para tanto, são consideradas partes legítimas, igualmente, as associações comunitárias, o vizinho e o Ministério Público, sendo que, a este último, qualquer pessoa poderá representar no sentido de se promover ação destinada ao cumprimento dos preceitos previstos no projeto e das normas estaduais e municipais pertinentes ao desenvolvimento urbano.

44. Finalmente, dispõe o artigo 50 sobre o impedimento da urbanização que limite o livre e franco acesso público às praias e ao mar. Trata-se de medida necessária, tendo em vista a ocorrência de empenhamentos privados que inviabilizam o uso de bens públicos, como as praias e o mar.

45. Por último, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, tendo em vista as dúvidas surgidas quanto à constitucionalidade do projeto e de alguns de seus artigos, teve a cautela de solicitar parecer de dois eminentes juristas, professores Hely Lopes Meirelles e Miguel Reale, que se manifestaram de forma favorável ao projeto como um todo, especialmente em relação aos pontos mais controvertidos e que foram objeto de quesitos específicos, a saber: "1 — Possui a União competência implícita para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano? 2 — Há no anteprojeto algum dispositivo que ofenda o direito de propriedade garantido no art. 153, § 22, da *Constituição federal*? 3 — A inserção de dispositivos referentes a objetivos e diretrizes de desenvolvimento urbano no texto do anteprojeto é admissível do ponto de vista jurídico? 4 — A integração de órgãos estaduais e municipais, em Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, na forma

proposta pelo Capítulo V do anteprojeto, constitui ofensa à autonomia dos estados e municípios?"

46. O projeto de lei de desenvolvimento urbano aqui exposto corresponde ao aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, em sua 20ª Reunião Ordinária realizada em 22 de fevereiro de 1983, à exceção da seção III do Capítulo IV — "Do direito de superfície", onde procurou-se fazer com que a redação do projeto de lei em causa se aproximasse o mais possível da redação dada à matéria pelo Projeto do *Código civil*, em tramitação no Congresso Nacional; e do Capítulo V — "Da políti-

ca nacional de desenvolvimento urbano", que ganhou nova redação para atender a exigência da não criação de novos órgãos públicos.

47. São essas, Sr. Presidente, as considerações com que submeto à alta apreciação de V. Ex.ª o texto do projeto de lei nacional de desenvolvimento urbano e com que transmito os agradecimentos dos membros do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano pela oportunidade de servi-lo e ao país.

— Mário David Andreazza, ministro do Interior, presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

## Mensagem n.º 155, de 1983 — Do Poder Executivo

Ex.ªs Srs. Membros do Congresso Nacional:

Nos termos do art. 51 da *Constituição*, tenho a honra de submeter à elevada deliberação de V. Ex.ªs, acompanhado de Exposição de Motivos do Sr. ministro de Estado do Interior, o anexo projeto de lei

que "dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências".

Brasília, 3 de maio de 1983

— João Figueiredo

## Projeto de lei n.º 775, de 1983 — Do Poder Executivo

### Mensagem n.º 155/83

*Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências.*

(Às Comissões de Constituição e Justiça e do Interior).

O Congresso Nacional decreta:

### Capítulo I

*Dos objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano*

Art. 1º 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. 2º 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 priva-

da 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. 3º 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.

§ 1º As atividades de urbanização a que se referem os itens II e III deste artigo serão aprovadas mediante autorização e a mencionada no item IV, mediante licença.

§ 2º 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.

§ 3º 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.

§ 4º aplicar-se-á o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo às atividades industriais, comerciais, de serviço e de lazer, mesmo quando localizadas em áreas rurais.

§ 5º Para os fins desta lei, equiparam-se à construção a reforma e a demolição.

§ 6º Qualquer atividade de urbanização executada sem autorização ou licença fica sujeita a embargo ou demolição mediante processo administrativo ou judicial.

Art. 4º O território do município compreenderá área urbana, de expansão urbana e rural.

§ 1º 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 (dez) anos subsequentes.

§ 2º As alterações na delimitação das áreas urbana e de expansão urbana deverão obedecer ao disposto no parágrafo anterior.

§ 3º Os municípios que integram região metropolitana delimitarão suas áreas urbana e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento metropolitano.

§ 4º 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. 5º 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. 6º Lei municipal definirá o tipo de uso, a taxa de ocupação e o índice de aproveitamento do terreno.

§ 1º A lei prevista neste artigo deverá atender às diretrizes fixadas em plano de uso do solo, aprovada pelo município.

§ 2º Enquanto o município não aprovar a lei prevista neste artigo, o índice de aproveitamento máximo será de uma vez a área do terreno.

Art. 7º 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.

§ 1º Fica vedado o desmembramento do terreno desde que a parte a ser desmembrada esteja vinculada a construção existente.

§ 2º 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. 8º 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. 9º São nulas de pleno direito as licenças e autorizações expedidas em desconformidade com esta lei e a legislação pertinente, sujeitando-se as obras a embargo e demolição, mediante processo administrativo ou judicial.

Art. 10º Lei municipal poderá autorizar o proprietário de terreno, considerado pelo poder público como de interesse do patrimônio histórico, artístico, ar-

queológico 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. 11º A lei municipal referida no artigo anterior, estabelecerá os locais e as condições em que será possível a transferência dos direitos 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 dos direitos de construir do imóvel para outro serão averbadas nas respectivas matrículas.

Art. 12º 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.

§ 1º 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.

§ 2º 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.

§ 3º 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.

§ 4º 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.

§ 5º 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, principalmente, 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 norma 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 artigo 12, itens III a V, que sejam de relevância para a execução da política nacional de desenvolvimento urbano, ouvidos os municípios interessados;

§ 1º A política nacional de desenvolvimento urbano bem como suas estratégias e programas integrarão os planos nacionais de desenvolvimento.

§ 2º 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 item 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 artigo 12, itens 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 urbano;
- 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 prevista no artigo 12, itens I a IV, fixando as limitações nelas incidentes.

## Capítulo IV

### Do regime urbanístico

#### 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 desenvolvimen-

to urbano serão aprovados por lei e deverão atender às diretrizes federais e estaduais.

§ 1º 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 de aglomeração urbana.

§ 2º 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 (três) meses, por decreto, e até 1 (um) ano mediante lei.

Art. 19. Os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com atuação na 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 nelas 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, estipula-se 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 pasará 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.

§ 1º O prazo para início do parcelamento, da edificação ou da utilização não poderá ser inferior a 2 (dois) anos, a contar da notificação ao proprietário.

§ 2º 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, facultando-se sua alienação a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação estabelecida.

#### 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 (dez) 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 (trinta) dias. Transcorrido esse prazo, sem manifestação, entende-se estar o município desinteressado da aquisição, podendo o proprietário realizar livremente a alienação.

§ 1º 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.

§ 2º Realizado o arbitramento judicial, a parte que não concordar com o preço poderá desistir do negócio, responsabilizando-se o município pelo pagamento das custas.

§ 3º 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, es-

pecialmente 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. 5º, item VII da lei complementar n.º 14, de 8 de junho de 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 a 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 compromissário 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 artigo 4º, 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.

§ 1º 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.

§ 2º 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.

Brasília, de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_ da  
Independência e da República.