REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

CÂMARA DOS DEPUTADOS

(DO PODER EXECUTIVO)

MENS. Nº 155/83

1132 DE 19.5.89

ASSUNTO: PROTOCOLO N.º

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

DESPACHO: ÀS COM. CONST. JUST. RED.== DES. URB.,INT. ÍNDIO

À COM. CONST. JUST.RED. em 19 de MAIO de 19 89

DL 19 83

PROJETO N.º 775

DISTRIBUIÇÃO

Ao Sr. Deputado LEOPOLDO SOUZA, em 01.06-1989

O Presidente da Comissão de Justiça e Redação

Ao Sr. , em 19

O Presidente da Comissão de

Ao Sr. , em 19

O Presidente da Comissão de

Ao Sr. , em 19

O Presidente da Comissão de

Ao Sr. , em 19

O Presidente da Comissão de

Ao Sr. , em 19

O Presidente da Comissão de

Ao Sr. , em 19

O Presidente da Comissão de

GER 2.04

SINOPSE

Projeto n.º_____ de _____ de _____ de 19_____

Ementa:_____

_____

_____

Autor:_____

Discussão única_____

Discussão inicial_____

Discussão final_____

Redação final_____

Remessa ao Senado_____

Emendas do Senado aprovadas em_____ de_____ de 19_____

Sancionado em_____ de_____ de 19_____

Promulgado em_____ de_____ de 19_____

Vetado em_____ de_____ de 19_____

Publicado no "Diário Oficial" de_____ de_____ de 19_____

Lote: 58
PL Nº 775/1983
1
Caixa: 30

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

CÂMARA DOS DEPUTADOS

(DO PODER EXECUTIVO)

MENSAGEM Nº 155/83

ASSUNTO: PROTOCOLO N.º

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

DESPACHO: JUSTIÇA (1) = INTERIOR (2) .= ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (AUDIÊNCIA) (3) = CIÊNCIA E TECNOLOGIA (AUDIÊNCIA) (4)

À COM. DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA em 04 de MAIO de 19 83

PROJETO Nº 775 DE 1983

DISTRIBUIÇÃO

Ao Sr. Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA, em 30/05/83

O Presidente da Comissão de Justiça (AVOCADO)

Ao Sr. , em 19

O Presidente da Comissão de Interior

Ao Sr. Dep. Leitão Abreatara, em 23/8/1984

O Presidente da Comissão de ANULADO

Ao Sr. Dep. PAULO FERRAZ, em 22/11/84

O Presidente da Comissão de

Ao Sr. , em 19

O Presidente da Comissão de

Ao Sr. , em 19

O Presidente da Comissão de

Ao Sr. , em 19

O Presidente da Comissão de

Ao Sr. , em 19

O Presidente da Comissão de

GER 2.04

SINOPSE

Projeto n.º_____ de _____ de _____ de 19_____

Ementa:_____

_____

_____

Autor:_____

Discussão única_____

Discussão inicial_____

Discussão final_____

Redação final_____

Remessa ao Senado_____

Emendas do Senado aprovadas em_____ de_____ de 19_____

Sancionado em_____ de_____ de 19_____

Promulgado em_____ de_____

Vetado em_____ de_____

Publicado no "Diário Oficial" de_____ de_____

Lote: 58
PL Nº 775/1983
Caixa: 30
2

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 775, de 1983

(DO PODER EXECUTIVO)

MENSAGEM Nº 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).

CÂMARA DOS DEPUTADOS

BOLETIM DE AÇÃO LEGISLATIVA

BAL Nº 02

CASA	LOCAL	IDENTIFICAÇÃO DA MATÉRIA			DATA DA AÇÃO			RESPONSÁVEL P/PREENCHIMENTO
		TIPO	NÚMERO	ANO	DIA	MÊS	ANO	
CD	CEIC	PL	775	1983	18	07	1995	Suzana

DESCRIÇÃO DA AÇÃO

Desapensado do PL nº 2191/89, que se encontra apensado ao PL nº 5788/90, principal, conforme despacho do Presidente da CD à Mensagem nº 683.
Encaminhado à CCP.

SGM 20.32.0014.4 - (MAR/87)

CÂMARA DOS DEPUTADOS

BOLETIM DE AÇÃO LEGISLATIVA

BAL Nº

CASA	LOCAL	IDENTIFICAÇÃO DA MATÉRIA			DATA DA AÇÃO			RESPONSÁVEL P/PREENCHIMENTO
		TIPO	NÚMERO	ANO	DIA	MÊS	ANO	
CD								

DESCRIÇÃO DA AÇÃO

SGM 20.32.0014.4 - (MAR/87)

CÂMARA DOS DEPUTADOS

BOLETIM DE AÇÃO LEGISLATIVA

BAL Nº

CASA	LOCAL	IDENTIFICAÇÃO DA MATÉRIA			DATA DA AÇÃO			RESPONSÁVEL P/PREENCHIMENTO
		TIPO	NÚMERO	ANO	DIA	MÊS	ANO	
CD								

DESCRIÇÃO DA AÇÃO

SGM 20.32.0014.4 - (MAR/87)

CÂMARA DOS DEPUTADOS

BOLETIM DE AÇÃO LEGISLATIVA

BAL Nº

CASA	LOCAL	IDENTIFICAÇÃO DA MATÉRIA			DATA DA AÇÃO			RESPONSÁVEL P/PREENCHIMENTO
		TIPO	NÚMERO	ANO	DIA	MÊS	ANO	
CD								

DESCRIÇÃO DA AÇÃO

SGM 20.32.0014.4 - (MAR/87)

CÂMARA DOS DEPUTADOS

BOLETIM DE AÇÃO LEGISLATIVA

BAL Nº 01

CASA	LOCAL	IDENTIFICAÇÃO DA MATÉRIA			DATA DA AÇÃO			RESPONSÁVEL P/PREENCHIMENTO
		TIPO	NÚMERO	ANO	DIA	MÊS	ANO	
CD	CI	PL.	775	1983	23	08	1984	

DESCRIÇÃO DA AÇÃO

- Distribuido ao Relator, Deputado Lúcio Alcântara

SGM 20.32.0014.4 – JUN/84

CÂMARA DOS DEPUTADOS

BOLETIM DE AÇÃO LEGISLATIVA

BAL Nº 02

CASA	LOCAL	IDENTIFICAÇÃO DA MATÉRIA			DATA DA AÇÃO			RESPONSÁVEL P/PREENCHIMENTO
		TIPO	NÚMERO	ANO	DIA	MÊS	ANO	
CD	CEIC	PL	775	1983	18	07	1995	Shana

DESCRIÇÃO DA AÇÃO

Desapensado do PL nº 2191/89, que se encontrava apensado

SGM 20.32.0014.4 – JUN/84

CÂMARA DOS DEPUTADOS

BOLETIM DE AÇÃO LEGISLATIVA

BAL Nº

CASA	LOCAL	IDENTIFICAÇÃO DA MATÉRIA			DATA DA AÇÃO			RESPONSÁVEL P/PREENCHIMENTO
		TIPO	NÚMERO	ANO	DIA	MÊS	ANO	
CD								

DESCRIÇÃO DA AÇÃO

SGM 20.32.0014.4 – JUN/84

CÂMARA DOS DEPUTADOS

BOLETIM DE AÇÃO LEGISLATIVA

BAL Nº

CASA	LOCAL	IDENTIFICAÇÃO DA MATÉRIA			DATA DA AÇÃO			RESPONSÁVEL P/PREENCHIMENTO
		TIPO	NÚMERO	ANO	DIA	MÊS	ANO	
CD								

DESCRIÇÃO DA AÇÃO

SGM 20.32.0014.4 – JUN/84

Redistribua-se as Comissoes: (Res. 6/89)
1. Constituicao e Justica e Redacao
2. Des. Urbano, Interior e Índio
3. ----

Em 04 / 05 / 89. Presidente

PROJETO DE

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

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 complementaridade 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:

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

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;

COORD. DA COMISSÕES PERMANENTES - OD -
3

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. 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.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

§ 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 área rural.

§ 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 urbana 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.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

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, aprovado 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, previstos 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.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

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. 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.

§ 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. 12. Poderão ser estabelecidas as seguintes áreas especiais:

I - áreas de urbanização preferencial;

II - áreas de renovação urbana;

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -
7.7

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.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD

§ 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, 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;

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -
9

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;

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

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 urbanos;

d) transportes, trânsito e sistema viário;

e) saneamento básico;

f) patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -
11

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 diferençadas 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;

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

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.

§ 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 da 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 nas Regiões Metropolitanas deverão compa-

13 COORD. - CD - COMISSÕES PERMANENTES

tibilizar 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.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -
14 . 14

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.

§ 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

14

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 re

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

alizar 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 único do artigo 32.

Art. 36. A alienação efetuada em desacordo com os preceitos deste capítulo é nula de pleno direito.

CAPÍTULO V

DA POLITICA 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 artigo 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 in-

17.17
COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

vestimentos 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 artigo 5º, item VII da Lei Complementar nº 14, de 08 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:

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -
18

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 - "Indice 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 irretratável 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.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

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, em de de ; da Independência e da República.

Legislação Citada

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -
20

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Capítulo IV

DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

§ 22. É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no artigo 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

.....

Título III

DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL

Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

.....

III — função social da propriedade;

.....

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SD
21

Legislação Citada

LEI COMPLEMENTAR Nº 14, de 08 de junho de 1 973.

Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

.....

Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a região:

.....

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

.....

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SF
22

RESOLUÇÃO CNDU Nº 018, de 22 de fevereiro de 1983

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, em reunião realizada nesta data, considerando:

a) o estabelecido nos itens I e V do Decreto 83.354, de 19 de abril de 1979;

b) a Resolução CNDU nº 16, de 7 de abril de 1982, e o Relatório do Grupo de Trabalho criado pela referida Resolução;

c) os resultados das 16a., 17a., 18a. e 19a. Reuniões Ordinárias, realizadas, respectivamente, em 11/05/1982, 13/07/83, 31/08/82 e 23/11/1982;

d) e pareceres jurídicos sobre a matéria de autoria dos Professores Hely Lopes Meirelles e Miguel Reale;

R E S O L V E :

I - aprovar o anteprojeto de lei dispondo sobre os objetivos, os instrumentos e a promoção do desenvolvimento urbano, com vistas ao seu encaminhamento ao Presidente da República;

II - sugerir que, ao encaminhar o projeto de lei à Presidência da República, sejam remetidos, em anexo, os pareceres dos Professores Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles, assim como uma relação da matéria que não recebeu aprovação unânime do Conselho, acompanhada da respectiva razão de voto.

Mário David Andreazza
PRESIDENTE DO CNDU

DR. MIGUEL REALE
...ERATICO DA FACULDADE DE
...O DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COMISSÕES PERMANENTES
23

C O N S U L T A

Os dados estatísticos do Brasil mostram que dois terços da população em 1980 vive nas cidades. Os problemas urbanos, tradicionalmente cobrados aos Municípios, tomaram tal dimensão e extensão que apresentam hoje facetas que fogem às possibilidades de ação desta esfera de poder. Entre as formas de atuação do Governo Federal com relação as cidades, ressalta como imprescindível a instituição de legislação geral, a nível federal, que oriente o desenvolvimento urbano em sua escala nacional e disponha sobre instrumentos básicos para uso pelos Estados e Municípios em sua escala de atuação, embasando a ação dos mesmos.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento urbano - CNDU, órgão do Ministério do Interior responsável pela proposição e implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, está elaborando um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, a partir de estudos feitos por sua Secretaria-Executiva. O estudo em questão recebeu inúmeras críticas e sugestões, quer de órgãos governamentais, quer de entidades privadas, especialmente as ligadas ao setor imobiliário urbano. Apresentadas as críticas e sugestões ao CNDU, determinou este em reunião de 7 de abril deste ano a criação de um Grupo

CATEDRÁTICO DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - DO - 24

de Trabalho constituido por representantes do- Ministérios e Empresas que o integram, bem como pelos Conselheiros de nomeação do Presidente da República, com a finalidade de discutir os documentos existentes e redigir e apresentar nova minuta do anteprojeto e as posições divergentes, para posterior deliberação do Conselho.

Durante as discussões sobre o projeto no Grupo de Trabalho e no plenário do CNDU surgiram dúvidas quanto a constitucionalidade do mesmo, no que se refere a competência da União para legislar sobre desenvolvimento urbano, quanto a constitucionalidade de alguns dos dispositivos propostos e quanto a jurisdicidade de inclusão de normas programáticas no texto da lei, motivo porque, buscando respaldo às decisões do Conselho sobre a matéria, formulamos os seguintes quesitos:

1 - Possui a União competência implícita para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano ?

Comentário - Estas normas seriam aquelas constantes do Capítulo II "Da Urbanização" e do Capítulo III "Da Promoção do Desenvolvimento Urbano".

As críticas recebidas ao Capítulo II, têm se fixado na impropriedade da existência de definições em lei e nas limitações à definição de área urbana e de expansão urbana constantes da mesma. Quanto ao Capítulo III, coloca-se como privativa da Constituição a definição de áreas de ação para as diversas esferas de poder, em desenvolvimento urbano.

Os elementos em anexo dão uma visão mais clara dessas críticas.

COMISSÕES PERMANENTES - CD - CC
25

2 - Há no anteprojeto algum dispositivo que ofenda o direito de propriedade garantido no art. 153, § 22, da Constituição Federal ?

Comentário - As críticas básicas se dirigem aos novos instrumentos jurídicos propostos, relativas ao direito de superfície que estaria separando o direito de construir do direito de propriedade, à edificação compulsória e ao direito de preempção. Quanto a estes últimos, que estão baseados na função social da propriedade, são ditos inconstitucionais pois teriam, segundo as críticas, de ter menção expressa na Constituição como a desapropriação. Da mesma forma que no quesito anterior os documentos anexos dão maiores elementos para análise.

3 - A inserção de dispositivos referentes a objetivos e diretrizes de desenvolvimento urbano no texto do anteprojeto é admissível do ponto de vista jurídico ?

Comentários - Diversas manifestações têm sido feitas no sentido de não caber em lei dispositivos programáticos e em defesa de sua manutenção tem sido mostrada a necessidade de haver diretrizes para as entidades públicas ou privadas que atuam na área. Para que o CNDU possa manifestar-se devidamente informado é que está colocado o quesito acima.

4 - A integração de órgãos estaduais e municipais em um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, na forma

CATEDRÁTICO DA FACULDADE DE
DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -
26

proposta pelo Capítulo V do anteprojeto constitui ofensa a autonomia dos Estados e Municípios ?

Comentários - A proposta do anteprojeto de lei está apoiada em outras legislações, como a lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que estabelecem sistemas semelhantes, uma vez que a diretriz de atuação do Ministério do Interior é a utilização das entidades existentes em qualquer nível da administração pública e não a criação de novos organismos. O entrosamento de ações seria obtido através do sistema aqui proposto, o que evitaria concentração de ações da área urbana no Governo Federal.

Brasília, 09 de setembro de 1.982.

(a) Militão de Morais Ricardo

Secretário Executivo do CNDU

Respondo em separado.

São Paulo, 25 de Outubro de 1982

DR. MIGUEL REALE
CATEDRÁTICO DA FACULDADE DE
DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -
27

P A R E C E R

I

AS ORDENS DE COMPETÊNCIA NO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

1. As diversas questões suscitadas na presente Consulta têm sua raiz primordial no problema da distribuição das competências entre as Unidades político-administrativas que compõem o Estado brasileiro.

Costumo dizer que a estrutura federativa no Brasil, é tridimensional, não no sentido filosófico-jurídico deste termo, mas sim para salientar que, ao contrário de outras Federações que se mantêm apegadas ao binômio "União-Estados", - ficando os Municípios na dependência dos poderes que lhes forem conferidos pelos Estados, - a nossa se distingue pelo fato de já se encontrarem, nas matrizes mesmas da Constituição Nacional, delimitadas as órbitas e círculos de competência atribuidos à União, aos Estados-membros e às Comunas (Nesse sentido, Cfr. MIGUEL REALE - "O Município na estrutura do Estado Federal brasileiro", em *Nos Quadrantes do Direito Positivo*, São Paulo, 1960, sobretudo págs. 46 e segs.).

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 28

Peço vênio para transcrever o seguinte tópico do mencionado livro:

"A discriminação dessas três esferas de competência obedeceu, evidentemente, a um critério, ou melhor, a um sistema de critérios. No delicado plano distintivo das atribuições privativas, seguiu-se, em linhas gerais, esta regra: à *União* reservam-se os problemas que interessam indistintamente a todos os brasileiros (daí a unidade da legislação civil, penal, comercial, processual, etc.; a competência para fixar as diretrizes *gerais* da política educacional, sanitária, etc.; a defesa do território, a representação internacional, etc.); aos *Estados* cabem as questões atinentes à sua administração própria, para execução e aplicação "in concreto" do que "in genere" houver a União fixado para todos, em obediência aos princípios do regime vigente; aos *Municípios* atribui-se o cuidado de seus peculiares interesses, o que implica em *autonomia* de iniciativa na esfera do que lhe é própria, e em competência complementar e supletiva em tudo que, por sua natureza, seja comum aos membros dos demais Municípios e se enquadre, por sua generalidade, no âmbito da competência federal ou estadual." (Op. cit., pág. 48).

2. Como bem observa SANTI ROMANO, em sua clássica mo-

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SD
29

nografia *L'ordinamento giuridico*, em um sistema federativo há vários ordenamentos jurídicos coexistentes, cada qual com o seu centro de interesses e de atributividades normativas, de tal maneira que a distribuição de competências, que se opere em um deles, torna-se "irrelevante" para os demais: "in generale, gli effetti o l'efficacia, che dir si voglia, di un ordinamento si esplica nell'ambito che gli é proprio e si arresta invece davanti all'ambito dominato da un diverso ordinamento". (SANTI ROMANO, op. cit., Florença, 1945, pág.149).

Igual é a conclusão do insigne HANS KELSEN, embora partidário de um rigoroso monismo jurídico, absolutamente infenso à teoria pluralista de SANTI ROMANO: "Somentimes, assevera o mestre da Escola de Viena, the central administrative authorities are competent to supervise the activity of the autonomous bodies; they may annul norms issued by autonomous organs which violate central statutes issued by the legislative organ of the State, *but they may not replace such norms by norms created by themselves.*" (KELSEN – *General Theory of Law and State*, Harward University Press, 1946, pág. 315).

3. Relembrados esses princípios, cabe ponderar que, na complexa distribuição das "ordens de competência", o nosso legislador constituinte distingue as seguintes espécies de poderes:

a) poderes da competência exclusiva da União;

b) poderes da competência exclusiva dos Estados;

c) poderes da competência exclusiva dos Municípios;

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SF
30

d) poderes concorrentes ou suplementares, isto é, suscetíveis de exercício pelas três "Unidades", ou só por duas delas;

e) poderes residuais que cabem, de maneira exclusiva, aos Estados da Federação.

Na terceira das hipóteses supra discriminadas, cabe distinguir duas possibilidades: às vezes, o poder da Unidade federativa inferior é meramente subsidiário ou suplementar, subsistindo até e enquanto não disciplinado o assunto pela Unidade superior, exercendo-se, por assim dizer, nos claros normativos deixados por esta; ou, então. conserva seu carater complementar, desde que as regras emanadas não conflitem com as do órgão eminente.

II

PODERES IMPLÍCITOS DA UNIÃO

4. É pacífico, em Direito Público, que quando a norma constitucional confere determinado poder, implicitamente outorga o emprego de todos os meios adequados necessários à consecussão dos fins visados, desde que não conflitem com outras regras constitucionais.

Se a Constituição federal confere à União competência para legislar ou prover sobre dada matéria, de tais poderes expressos outros resultam, lógica e necessariamente, como poderes implícitos: entre estes o da *escolha dos meios idôneos* à consecução dos fins reclamados pelos interesses gerais do País.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -
31

De longa data prevalece em nossas Cortes de Justiça a tese que ARAÚJO CASTRO assim compendia com clareza:

"A competência privativa da União não é limitada ao que está enumerado na Constituição. Esta, escreve RUI BARBOSA, não estatui somente o que reza em termos explícitos o seu texto, senão também o que nele implicitamente se abrange e o que necessariamente se segue da essência de suas disposições. Regra é de interpretação, dizem os Juizes americanos, que o que está implícito numa norma legislativa, dela tão realmente é parte quanto o que na sua letra está expresso. Em virtude dos poderes implícitos que lhe competem, a União pode usar de todos os meios necessários próprios ao perfeito exercício dos poderes expressos. E ela é o único árbitro da escolha desses meios sem outra razão senão a de não serem os mesmos contrários à moral, à Constituição ou aos fins essenciais do Estado." (ARAÚJO CASTRO - *A Nova Constituição Brasileira*, pág. 83).

Essa orientação, prende-se, como se sabe, ao antigo ensinamento do grande MARSHALL, que escrevia:

"That a power to create implies a power to pre-

DR. MIGUEL REALE
CATEDRATICO DA FACULDADE DE
DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 32

"serve. That a power to destroy, if wielded by a different hand, is hostile to, and incompatible with, these power to create and to preserve. That where this repugnance exist, that authority which is supreme must control, not yield to that over which it is supreme."

E mais adiante:

"It is of the very essence of supremacy to remove all obstacles to its action within its own sphere, and so to modify every power vested in subordinate government as to exempt its own operations from their own influence." (MARSHALL - *The Constitutional Decisions*, Vol. I, págs. 334 e 335).

Com idêntica fundamentação, assim declarava também o CHIEF JUSTICE HUGHES, consubstanciando a opinião da Corte Suprema dos Estados Unidos da América:

"Congress has not only the power to create a corporation to facilitate the performance of governmental functions, but has the power to protect the operations thus validy authorized. A power to create implies a power to preserve." (84 Law, ed. 11).

DR. MIGUEL REALE
CATEDRATICO DA FACULDADE DE
DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 33

Em bela página sobre a amplitude da execução das normas de competência, FRANCISCO CAMPOS, invocando clássicos ensinamentos de MARSHALL e outros insígnes mestres de Direito Constitucional, refere-se a poderes implícitos, - ou seja, àqueles que logicamente resultam dos poderes expressos, ou que se põem como seus meios adequados de ação, ou, segundo suas próprias palavras:

"Em torno da parte coagulada ou nuclear dessa competência, constituida pelos poderes expressos ou enumerados, como reserva indispensável à sua nutrição, ou com o fim de evitar-lhes o endurecimento e, por conseguinte, a ineficácia, coalesce o plasma, ou a matéria difusa e insuscetível de ser configurada por antecipação, dos poderes implícitos, daqueles poderes que se têm de haver como envolvidos, necessariamente,nos poderes expressos, e que estão para estes como o meio para o fim, o acidente para a substância, a cláusula circunstancial ou subordinada para a cláusula que modifica ou especifica, os processos de produção de um resultado para o resultado que eles se destinam a produzir (.....)." (*Direito Constitucional*, Rio-São Paulo, 1956, Vol.I, págs. 31 e seg.).

DR. MIGUEL REALE
CATEDRÁTICO DA FACULDADE DE
DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 34

5. Reconhecida a existência de poderes implícitos, como sendo da natureza mesma do poder político, na realização de seus fins, e, por conseguinte na determinação e emprego de meios idôneos à obtenção dos resultados que lhe cabe realizar, é de grande importância esclarecer qual o critério que deve vincular a norma expressa à norma implícita apresentada como consequência daquela.

Poderá parecer, à primeira vista, que, em se tratando de um problema de distribuição de competências, só poderia ser considerado implícito um poder quando lógica e estritamente subordinado ao que é expressamente conferido pela Carta Maior, mas esse rigorismo formal seria incompatível com a ação política do Estado, cujos objetivos se põem prontamente, não por serem fins do Estado Federal, mas antes da coletividade global que nele juridicamente se ordena.

É em virtude das exigências do bem social geral em jogo que os constitucionalistas norteamericanos têm acordado em reconhecer que o critério de ligação exigível entre a norma expressa e a norma implícita é o critério de razoabilidade na fixação dos meios que habilitem o órgão estatal, como acentua MARSHALL, a agir "da maneira mais benéfica ao povo".

Esse eminente magistrado da Suprema Corte, a cujo nome se liga a modernização social do Common Law, põe em destaque qual a correlação que deve existir entre meios e fins adequados para tornar legítimos os poderes implícitos que dela defluem, ou "verbis" :

"Let the end be legitimate, let it be within

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 35

"the scope of the constitution, and all means are appro priate, which are plainly adapted to that end, which are prohibited, but consist with the letter and spirit of the constitution, are constitutional." (Vide "The Constitutional Decision of John Marshall", Vol. I, págs. 308 e segs. - Meus os grifos).

Nesse sentido, ROBERT E. E ROBERT F. CUSHMAN, com ba se em vários julgados da Suprema Corte norteamericana, precisam que essa "correspondência à letra e ao espírito da Constituição", a que se referia MARSHALL, para legitimar os problemas implícitos, veio sen do cada vez mais entendida, não como uma correspondência linear, mas como uma correspondência razoável (Cf. ROBERT E. e ROBERT F. CUSHMAN - *Leading Constitutional Decisions*, N. Yorque, 1966, 13ª ed., pág.10. Em comentário ao famoso case Mc.Culloch v. Maryland).

Acrescentava MARSHALL que, exercendo o Governo Federal poderes no interesse geral da Nação, é segundo o critério de razoabilidade que deve ser aferido o emprego por ele dos meios julgados necessários à execução de objetivos comuns, que não podem sofrer embaraços além daqueles que a Constituição estabelece:

"Let be the end be legitimate, leit it be within the scope of the Constitution, and all means wich are apropriate, wich are plainly adapted to that end, which are not prohibited, but consist with the letter and spirit of the Constitution are constitutional..." (Loc. cit.).

Sobre esse assunto, merece lembrado o acórdão do Supremo Tribunal Federal, com judiciosos comentários de CAIO TÁCITO fi

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SF - CD
36

xando o conceito e os limites dos poderes implícitos. (Cfr. Rev.Dir. Adm., Vol. 36, 1954, págs. 62 e segs.).

Reconhecendo embora, e com razão, que não há poderes implícitos quando há poderes expressos em sentido contrário (doutrina consagrada pelo referido aresto), CAIO TÁCITO que os poderes da União

> "compreendem por igual, os meios necessários ao exercício satisfatório de suas atribuições, ou, segundo a terminologia do Estatuto norte-americano, a competência de criar as leis *necessary and prõper* à execução de seu encargo." (Loc. cit.).

III

PODERES DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO URBANÍSTICO

6. No que se refere ao amplo espectro do Direito Urbanístico (Cfr. JOSÉ AFONSO DA SILVA - *Direito Urbanístico Brasileiro*, São Paulo, 1981 e HELY LOPES MEIRELLES - *Direito de Construir*, 3ª ed., 1979) e visando a determinar a competência da União para editar normas gerais do desenvolvimento urbano, é mister proceder-se, de início, a uma análise dos preceitos constitucionais que, ou explicitamente disciplinem a matéria ou, por sua natureza, contenham em si, implicitamente, disposições pertinentes a tal assunto.

Antes, porém, de proceder a essa análise, importa esclarecer que os poderes implícitos não são determináveis caso por caso, de tal modo que eles só possam resultar de um preceito expresso isoladamente objeto de interpretação. Penso eu, ao contrário, que po

DOCUMENTOS DAS COMISSÕES PERMANENTES
37
15

deres implícitos podem ser conseqüência de um conjunto coordenado de normas expressas, tendo em vista os objetivos comuns que as interligam.

Parece-me que as regras federais de Direito Urbano se situam nesse tipo de construção normativa fundada sobre um complexo unitário e congruente de disposições constitucionais. Seria grave equívoco supor, com efeito, que os poderes implícitos devam resultar, um por um, de determinados preceitos constitucionais atomicamente considerados, ou seja, desvinculados uns dos outros: eles podem, ao contrário, decorrer da complementaridade de diversas normas, mesmo porque a Constituição, como ensinava RUI BARBOSA, representa um *lucidus ordo*, um ordenamento cujas regras não só se interligam mas se explicam e compreendem umas pelas outras.

A essa altura, uma outra questão merece breve reparo. Refiro-me à necessidade de distinguir-se, na esfera das leis federais duas distintas categorias. Em primeiro lugar, temos aquelas que são, por assim dizer, *interna corpore*, isto é, cuja validade e eficácia se exaure na órbita privativa da União mesma, tendo como seus destinatários os seus órgãos ou autoridades, e, concomitantemente, os elementos da sociedade civil que se lhe subordinam, e são as leis federais *stricto sensu*. Ao lado dessas normas federais, outras há (e são as de carater nacional), que alguns tratadistas denominam leis nacionais) que se põem como normas eminentes, cujos destinatários são a sociedade civil brasileira no seu todo, implicando, é claro, os órgãos da União, dos Estados e Municípios, de conformidade com a natureza do assunto.

7. Esclarecidos esses dois pontos, já estamos em condição de verificar quais são as normas federais de carater nacional que, de maneira explícita ou implícita, digam respeito ao problema geral do desenvolvimento urbano, dando lugar a um *corpus juris* que, completado por disposições estaduais e municipais, se denomina Direito Urbanístico. Este é, em suma, um Direito cujas fontes são de

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 38

tríplice emanação, cabendo à União editar as regras ou modelos jurídicos genericamente aplicáveis em todo o território nacional.

No que se refere, propriamente, à competência da União, é mister partir, penso eu, não deste ou daquele artigo constitucional isolado, mas sim de um quadro preceitual formado de disposições que poderíamos enumerar da seguinte forma, obedecida a ordem em que se acham enunciadas no texto da Carta Magna, a saber:

Normas que implicita ou explicitamente conferem competência à União em matéria de desenvolvimento urbano

Art. 8º - V - planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacional;

Art. 8º - XI - estabelecer o plano nacional de viação;

Art. 8º - XIII - organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações;

Art. 8º - XIV - estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como os planos regionais de desenvolvimento;

Art. 8º - XVII - legislar sobre:

a) direito civil e direito penal;
c) normas gerais de proteção da saúde;
f) desapropriação (art. 153, § 22);
i) águas e energia;
n) tráfego e trânsito nas vias terrestres;

Art.160 - III - princípio da funação social da propriedade.

Art. 164 - Previsão de regiões metropolitanas;

DR. MIGUEL REALE
CATEDRÁTICO DA FACULDADE DE
DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD
39

Art. 180 - Proteção especial aos locais de valor histórico, ou artístico, aos monumentos e paisagens notáveis, bem como as jazidas arqueológicas.

A meu ver, dessas regras constitucionais, consideradas em seu conjunto e em sua lógica complementaridade, resulta uma série de normas suscetível de ser entendida como sendo da competência exclusiva da União, não obstante a falta de texto constitucional que lhe confira, expressamente, poder para legislar sobre Direito Urbanístico e, mais especificamente, sobre diretrizes gerais de desenvolvimento urbano.

Tudo está, todavia, em saber fixar a natureza e o alcance dessas diretrizes, a fim de que a União não imponha normas exorbitantes aos Estados, e, sobretudo, não se substitua ao Município em tudo aquilo que constitui questão de seu "peculiar interesse" e diga respeito à "organização dos serviços públicos locais" (Constituição, Art. 15, nº II, e sua letra "b").

8. Não me parece, pois, possa haver dúvida quanto à competência da União na matéria em exame. Na realidade, sendo de Direito Civil o cerne do desenvolvimento urbano, que é o direito de construir, no Código Civil mesmo, em razão da propriedade individual e das relações de vizinhança, já se contem um núcleo de regras que, por serem comuns a toda a coletividade nacional, não é deixada à competência das autoridades locais.

É a razão pela qual, sobretudo desde o Decreto-Lei nº

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD

58, de 10/12/1937, e seu Regulamento (Decreto nº 3.079, de 15/09/1938), tivemos, sem que lhes arguisse a inconstitucionalidade, uma sequência de normas federais que, passando pela Lei 649, de 11/03/194 e pelo Decreto-lei nº 271, de 28/02/1967, veio culminar na Lei nº 6.766, de 19/12/1979, estabelecendo disposições civis e penais que, longe de conflitarem com as atribuições municipais, vem assegurar-lhes condições de eficácia.

Se algo caracteriza esse evolver de atos normativos federais é a crescente compreensão de que a competência municipal não elide, mas antes exige um sistema de normas federais que confira aos poderes locais os instrumentos de ação indispensáveis à execução fiel dos planos urbanísticos que cada Município elabora em função de suas peculiares circunstâncias.

Sanções civis e sanções penais (ambas da competência exclusiva da União) foram estabelecidas para atender a duplo objetivo: a tutela do direito individual de propriedade, e o adimplemento efetivo das exigências urbanísticas locais. Longe, pois, de haver invasão de competências, o que há é uma conjugação lógica de providências normativas de natureza manifestamente complementar.

Aperfeiçoando o sistema do Decreto-lei nº 58, a Lei nº 6.766/79, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências", contem todo um Capítulo, o de nº IX (Arts 50 usque 52)que estabelece rigorosas sanções penais aos infratores do que nela se dispõe ou seja consagrado em leis dos Estados e Municípios, cada qual no âmbito de suas faculdades normativas. Quem afirmará que tais sanções, de interesse primordial para o desenvolvimento

DR. MIGUEL REALE
CATEDRÁTICO DA FACULDADE DE
DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SF

urbano, extrapolam da competência da União, somente pelo fato de dizerem respeito, por exemplo, a falsas afirmações dos loteadores sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, com desrespeito de disposições municipais ? Essas e outras infrações são consideradas "crimes contra a Administração Pública", de tal sorte que as entidades comunais recebem da órbita federal a proteção legal que só ela lhes podia conferir.

É óbvio que, se à União cabe fixar as sanções penais, na hipótese de transgressão, não se lhe pode recusar o poder-dever de determinar quais os requisitos de que deve normalmente se revestir o projeto de loteamento, e quais os pressupostos mínimos a que deve atender a legislação da Prefeitura Municipal ou do Distrito Federal, quando for o caso.

9. Pois bem, em complemento às diretrizes federais que defluem do corpo do Código Civil ou do Código Penal, outras há que decorrem, por exemplo, do poder-dever que tem o Governo Federal não só de estabelecer "normas gerais de proteção da saúde", mas de traçar e executar "planos nacionais" visando a realizar o mesmo fim.

Não se pode, pois, estranhar que o legislador federal, ao elaborar a citada Lei 6.766/79, haja imperativamente proibido o parcelamento do solo:

- "em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas." (Art. 3º, parágrafo único, I";

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - DO - 42

- "em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados." (Art. 3º, parágrafo único, III).

Na mesma ordem de idéias, a proteção especial que a Carta Maior prevê, em seu Art. 180, para certas áreas; ou, ainda imperativos de saúde pública legitimam que, na mesma lei, se vedem (e a proibição tem como destinatários tanto os Municípios como os munícipes) edificações:

- "em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições suportáveis, até a sua correção."

Poderia continuar na enumeração de outros preceitos da Lei nº 6766/79 e, outrossim, da Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981, que fixou a Política Nacional do Meio Ambiente, para demonstrar que é inegável uma ampla faixa de competência privativa da União em matéria de desenvolvimento urbano.

Emerge , desse modo, de bojo da legislação pátria um sistema nacional de normas que torna o desenvolvimento urbano uma das expressões,e das mais relevantes, daquela ampla competência que, no art. 8º, V, da Constituição se enuncia como sendo a de

"planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacional",

complementada, no item XIV do mesmo artigo, com expressa referência

Prof. MIGUEL REALE
CATEDRÁTICO DA FACULDADE DE
DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -
43

"planos regionais de desenvolvimento".

Se, além disso, invocarmos a previsão de um "plano nacional de viação", para não falar na faculdade de desapropriar para fins de utilidade social, confesso que não escondo minha perplexidade quanto às descabidas limitações a que pretendem alguns submeter as atribuições da União quando esta, em boa hora, se propõe a fixar "os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano".

Nem poderia ser de outra forma, visto como o problema do desenvolvimento urbano, por sua própria natureza, é daqueles que envolvem e postulam a cooperação de todas as entidades de nosso Direito Público Interno, além de exigir o empenho global da Sociedade Civil. Numa época em que a empresa industrial, por exemplo, - apesar de ser expressão por excelência da iniciativa privada, - deixa de ser uma questão apenas do interesse do homem de negócio, para sofrer restrições de ordem sanitária e para fins de proteção do meio ambiente, e passa a depender até de parâmetros de caráter econômico-social, visando a não se perturbar a economia geral de mercado, creio que as questões ligadas à vida e ao progresso das cidades assumem tão vasta e poderosa relevância, que é natural que se transcendam certas pretensões de um localismo anacrônico, para situar-se o assunto segundo uma visão integrada, na qual os poderes das partes se harmonizam com os do todo.

É claro que essa integração, que não pode ser indiscriminada e granítica, implica esferas distintas de ação, e limites recíprocos de poder, tal como irei enunciando, ao longo do presente Parecer.

...ATICO DA FACULDADE DE
... DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD

IV

DEFINIÇÕES LEGAIS E NORMAS PROGRAMÁTICAS

10. Segundo é referido na Consulta, teriam sido movidas críticas ao texto do Projeto-de-lei submetido a meu exame (texto aprovado pelo Grupo de Trabalho, a 31 de Agosto de 1982) focalizando os seguintes pontos:

a) impropriedade da existência de definições em lei;

b) inadmissibilidade de fixação de critérios em lei federal, sobre o que se deva entender por área urbana e suas discriminações.

Quanto à primeira questão já se acha, há muito tempo, superado o preconceito contra as definições legais, mesmo no sistema do Direito pátrio. Uma das características da legislação do Estado intervencionista consiste, exatamente, em se contrabalançar esse poder de interferência com a precisa determinação conceitual dos termos empregados pelo legislador.

Nos Estados Unidos da América, em virtude de um objetivo racional de precisão tecnológica, aliado ao propósito de uma clara salvaguarda da iniciativa deixada aos particulares, já se tornou usual um rol de "definições legais", cuja finalidade, destarte, é atender a imperativos de ordem técnica e jurídica. No Brasil seria fácil invocar múltiplos exemplos de leis que obedecem à mesma orientação, bastando lembrar três exemplos recentíssimos:

1º) A Lei nº 6.729, de 28/11/1979, que dispõe sobre conces-

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - OD - 45

são comercial entre produtores e distribuidores de veículos de via terrestre, cujo art. 2º se destina, exclusivamente, a enunciar o que se considera "produtor", "distribuidor", "implemento", "componente", etc.;

2º) A Lei nº 6.766, de 19/12/1979, já citada, cujo art. 2º distingue, entre "loteamento" e "desmembramento", dando os respectivos conceitos;

3º) A Lei nº 6.938, de 31/07/1981, sobre Política Nacional do Meio Ambiente, - da qual o Projeto examinado é, no fundo, um complemento natural, - destinando-se o seu art. 3º a esclarecer o que se entende por "meio ambiente", "degradação da qualidade ambiental", "poluição", etc..

Vê-se, por conseguinte, que a objeção não resiste à mais superficial análise.

11. De outro lado, a asserção que às vezes se faz, de as "normas programáticas" não compõem propriamente o corpo das leis, é de uma inconsistência alarmante, correspondendo a uma fase de superado positivismo estreito, unido a um falso conceito de vigência e eficácia do Direito.

Podemos afirmar que, ao contrário, na sociedade contemporânea, dadas as suas frequentes mutações e a complexidade dos problemas abrangidos pela norma legal, vem-se dando cada vez mais preferência aos "standards", ou ao que denomino "modelos jurídicos abertos" (Cfr. *O Direito como Experiência*, São Paulo, 1958).

Se em matéria penal ou tributária, a salvaguarda dos direitos da pessoa e de seu patrimônio exige "modelos cerrados" ou

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - 46

precisos, visto não poder haver pena nem tributo sem lei anterior que tipicamente os determine, nos demais campos do Direito, e sobretudo no Direito Constitucional e Administrativo, abundam as normas programáticas, equivalentes a diretrizes de ação, ou destinadas a fixar a medida da competência administrativa, segundo parâmetros que, por relativa generalidade de seus enunciados, não fiquem expostas aos impactos de uma "sociedade em transformação". (Nesse sentido, vide W. FRIEDMANN - El Derecho en una sociedad en transformacion, trad. de Florentino M. Torner, México - Buenos Aires, 1966 e MIGUEL REALE - "A dinâmica do Direito numa sociedade em mudança", e "A sociedade contemporânea, seus conflitos e a eficácia do Direito", em Estudos de Filosofia e Ciência do Direito, São Paulo, 1978, págs. 52 e segs. e 58 e segs.).

Nesse segundo ensáio, - reportando-me a "Teoria dos Modelos Jurídicos" exposta em *O Direito como Experiência*, - sublinho que a crescente exigência de "modelos abertos" tem como conseqüência igual relevância quanto às normas programáticas, pedindo vênia para transladar o seguinte tópico:

"Na legislação de nossa época, estamos, por exemplo, atribuindo cada vez mais valor às *normas programáticas*, cujo conceito muda de conteúdo na Técnica Jurídica mais recente. Também há poucos anos, quando se falava em norma programática, havia uma espécie de sorriso no jurista prático, quase que a dizer: norma programática é norma ética, é norma moral, sem nenhuma obrigatoriedade jurídica.

" No entanto, hoje cresce dia a dia a importân-

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD
47

"cia das chamadas normas programáticas, que são aquelas que fixam diretrizes para todos, inclusive para o legislador, se se trata de normas constitucionais; mas que impõem vias de execução ao aplicador do Direito, se se trata de normas complementares ou ordinárias. Se a norma programática é de natureza constitucional, dirige-se a todos, indistintamente, desde o legislador até o juiz e o advogado; se ela se insere na legislação complementar ordinária, representa um limite, e, ao mesmo tempo, uma norma de orientação, tanto no momento da exegese como no da aplicação do Direito, para superamento dos conflitos de interesses." (Op. cit., pág.63).

Tal fato já fora, aliás, notado por PONTES DE MIRANDA desde os seus *Comentários à Constituição de 1946*, com observações reproduzidas nos *Comentários à Carta de 1967*, onde se lê que o emprego de normas constitucionais programáticas tem suas raizes na Constituição alemã de Weimar, de 1919, repercutindo em todos os Estatutos políticos brasileiros subsequentes.

A seu ver, o que as caracteriza é o fato de não fixarem fins precisos, limitando-se a dizer "para onde se vai e como se vai". Após dar esse conceito, a meu ver, por demais vago, o saudoso jurisconsulto adverte que a programaticidade de algumas regras não as priva de validade e eficácia, ou, consoante suas próprias palavras:

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

"As regras jurídicas programáticas são suscetíveis de cogência, desde logo, se o contrário não se conclui da Constituição, que as contém. Por isso mesmo, onde o princípio foi estabelecido suficientemente, se há de entender já inserto no sistema jurídico." (*Comentários*, cit., t. I, pág. 127).

Isto quer dizer que as disposições programáticas são tão válidas e obrigatórias como as regras de fins precisos, das quais emanam desde logo obrigações particularizadas.

12. BISCARETTI DI RUFFIA, o ilustre constitucionalista da Universidade de Milão. oferece-nos conceito mais nítido de norma programática, fazendo uma distinção entre normas estritamente obrigatórias ou de preceito (*precettive*) - das quais resultam, diretamente, deveres a que correspondem ou não direitos ou interesses legítimos, - e normas programáticas que se limitam a enunciar a necessidade de serem aplicadas quando ocorrerem eventuais atividades futuras. (*Diritto Costituzionale*, 8ª ed., Nápoles, 1968, pág. 88).

BISCARETTI DI RUFFIA dá exemplos aplicáveis aos objetivos que temos em vista esclarecer, quando salienta que as normas programáticas ou diretrizes podem ser emanadas para serem seguidas:

a) quando forem editadas outras normas de grau subordinado;

b) ou, então, quando um órgão executivo venha a agir no exercício de um poder discricionário (loc. cit. ."

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 49

Trata-se, portanto, de normas jurídicas dotadas de cogência, não se resolvendo em meros propósitos ou conselhos deixados à discrição de seus destinatários, operando, no corpo da Constituição, como regras de aplicação imediata, afirmando JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, da Universidade de Coimbra, que, se lhes negássemos obrigatoriedade

> "estaríamos a esvaziar o princípio da efetividade do que ele tem de mais progressista: a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais dos cidadãos." (*Direito Constitucional*, Coimbra, 1980, pág. 247).

Pode-se concluir, à vista do exposto, que as normas programáticas, além de fixarem diretrizes gerais, configuram determinado padrão ou medida de agir, destinados a serem obedecidos pelos indivíduos ou pelos órgãos estatais, toda vez que no plano factual, tiverem de decidir algo correspondente à hipótese nelas genericamente prevista.

13. Pois bem, a categoria das normas programáticas não são privativas do Direito Constitucional mas se estendem a todos os campos da experiência jurídica, e, de maneira especial, aos domínios do Direito Administrativo.

É, por sinal, na esfera do que os mestres italianos denominam urbanistica que se faz notar a exigência de regras de natureza programática, de conformidade com o que é ponderado pelo Prof.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - DO

GUSTAVO VIGNOCCHI, catedrático de Bolonha, o qual, depois de assinalar o predomínio crescente do Poder central, nesse campo, distingue entre

> "planos dotados de prevalecente natureza programática, tais como os planos reguladores gerais ou os programas de edilícia (ac direito de construir, em geral, e suas limitações, observo eu) e os planos de prevalecente eficácia executiva, tais como os planos particularizados e, sob vários aspectos, os planos de loteamento". (*Novissimo Digesto Italiano*, verbete "*urbanistica*", 1957, Vol. XX, pág. 142 - Meus os grifos).

O Prof. VIGNOCCHI já esclarecera antes que as normas programáticas têm, entre outras, a finalidade de

> "fixar *standards* urbanísticos mínimos, destinados a assegurar uma correta proporção entre residência, produção e serviços (urbanizações primária, secundária e de infraestrutura terciária) bem como ao planejamento territorial a nível intercomunal." (Op. cit., pág. 139).

Como se vê, o princípio da autonomia municipal não é de empecilho à edição de regras gerais que interessam à "urbanistica" em todo o território nacional.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 51

Tal constatação assume relevante significado especialmente nos países de estrutura federativa, quando a Constituição atribui à União competência privativa para promulgar normas diretivas de caráter geral, cuja execução direta ou concreta, tais sejam as circunstâncias, somente caberá, no entanto, aos Estados-membros ou aos Municípios, ou a ambos, conjuntamente.

Logo mais voltarei a este assunto, analisando o delicado problema dos campos de ação de cada pessoa jurídica fundamental de nosso Direito Público interno. Por ora, o que desejo assinalar é que, por suas próprias características e fins, as normas federais nacionais, pertinentes ao desenvolvimento urbano, ou, mais genericamente, ao Direito Urbanístico, são predominantemente programáticas, muito embora, em termos de executoriedade, possam também ser previstas regras excepcionais de fins precisos e imediatos, o que me leva, mais uma vez, a alterar a ordem de resposta aos quesitos formulados para passar logo a considerar a última questão proposta.

V

LIMITES DO SISTEMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

14. As conclusões desta Parte de meu Parecer já estão implícitas no que acabo de expor, e se compadece com o propósito exposto na Consulta no sentido que

"a diretriz do Ministério do Interior é a utilização das entidades existentes em qual

DR. MIGUEL REALE
CATEDRÁTICO DA FACULDADE DE
DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SD
52

"quer nível da administração pública e não a criação de novos organismos."

Se, todavia, esse objetivo se harmoniza plenamente com normas programáticas ou diretrizes gerais, resta ver se, ao enunciá-las o Projeto-de-lei analisado não ultrapassou o campo da competência federal, que, em última análise se consubstancia no poder de:

a) editar normas gerais, visando os fins todos lembrados ao tratarmos dos poderes explícitos e implícitos da União em matéria de desenvolvimento urbano;

b) cooperar com os órgãos estaduais e municipais, para que as diretrizes nacionais se concretizem, individualizando-se segundo as linhas de peculiar interesse de cada Estado ou Município;

c) fiscalizar a aplicação das normas gerais estabelecidas;

d) aplicar sanções, toda vez que suas diretrizes forem transgredidas.

Consoante se vê, se as letras "b", "c" e "d" supra configuram certa forma de execução direta da lei (e nada impede, além do mais, que a União urbanize certas áreas, de seu domínio, para fins de desenvolvimento e de segurança nacionais) verificamos que o que prevalecem são normas programáticas que constituem, por assim dizer, os

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SD
53

macro-modelos a serem reduzidos aos concretos modelos municipais.

15. Cabe ponderar que entre a União e os Municípios se intercalam os Estados, aos quais se deve atribuir os mesmos quatro poderes acima discriminados, substituídas, é óbvio, as normas gerais nacionais por normas gerais regionais. No caso do Estado, porém, prevê a Constituição uma situação especial e definida, que é a das Regiões Metropolitanas, em virtude das quais as Comunas integradas em um mesmo contexto urbanístico, têm a sua autonomia enfraquecida, ou *affievolita*, constante terminologia dos administrativistas italianos. É que, em razão de interesses superiores comuns, cada Município deve conformar o seu modo de agir às atividades dos demais, sob a supervisão do Estado, o qual, desse modo, passa a interferir em assuntos originariamente "de interesse peculiar local" que se tornaram, por força das circunstâncias de "interesse peculiar transmunicipal": é que o desenvolvimento urbano tem, visto esse exemplo expressivo, como consequência superar estruturas tradicionais para que, através de órgãos e providências comuns, se salvaguardem novos interesses e direitos.

Basta, todavia, lançar os olhos para outras áreas, não enquadráveis no modelo constitucional das Regiões Metropolitanas, para dever-se reconhecer a existência de situações, como, por exemplo, a da Praia Grande, ou a de certas cidades contíguas do Vale do Paraiba, para se ter de reconhecer que se casam à letra e ao espírito da Constituição vigente, operacional e socialmente interpretada, providências legislativas federais e estaduais que, de um ponto de vista trans-municipal e trans-estadual fixe critérios e padrões de desenvolvimento urbano, que, repito, não é senão uma das modalidades do desenvolvimento em geral.

54

16. À luz desses princípios, o que dispõe o Projeto-de-Lei examinado, em seus Capítulos II e III, obedece, de maneira geral, às linhas de "distribuição de competência, que, em última análise, se reduzem a uma graduação entre níveis de programação e níveis de execução, devendo esta ser preservada ao Município toda vez que a aplicação das diretrizes gerais tiver de se adequar às peculiaridades de seus interesses, segundo poder discricionário próprio.

Andaram bem, pois, os redatores do Projeto quando, via de regra, evitaram enunciados genéricos e criticáveis, tal como se dá ao conferir-se à União poderes para:

> "estabelecer (sic) e regulamentar as aglomerações urbanas localizadas em mais de uma unidade da Federação, ouvidos os Estados e Municípios interessados." (Art. 14, V).

Na realidade, o que compete à União, e está no espírito do Projeto, é promover o estabelecimento de tais aglomerações, só podendo fazê-lo com a anuência prévia dos Estados e Municípios interessados, salvo se as terras abrangidas forem devolutas da União.

O mesmo se diga quanto aos dispositivos que conferem poder aos Estados para análogas interferências (Art. 15, IV e VI).

Além disso, é de toda conveniência que se explicite sempre que possível, a que "Poder Público" o legislador pretende se referir. Assim, por exemplo, me parece que só possa caber ao Município estabelecer (ou seja, executar e aplicar, "in concreto", os critérios

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

gerais postos pela União) os diversos tipos de áreas discriminadas no Art. 12. Por sinal que, segundo me parece, é a este Artigo e seus itens II e III que se reportam o item V do Art. 14, e, paralelamente, o item V do Art. 15, ambos consagradores de interferências, no meu entender, desnecessárias e indébitas no plano municipal.

Nesta matéria, em suma, não devemos olvidar esta precisa lição do ilustre FRANCISCO CAMPOS:

> "Implícita ou expressa, é consubstancial a ele (ao regime federativo) a regra de que nenhum dos poderes ou dos governos, de cuja associação se compõe a sua unidade, deve interferir nas atividades legítimas do outro, nem diretamente, nem por vias indiretas, oblíquas ou furtivas, poderá criar óbices, embaraços, tropeços, ou empecilhos ao exercício das suas funções constitucionais, e, sobretudo, onerar, de qualquer maneira, diminuir ou destruir a eficácia dos meios ou instrumentos necessários ou adequados à ação dos seus órgãos na órbita constitucional da sua competência."
> (*Direito Constitucional*, cit., págs. 19 e seg.).

Feitas as ressalvas supra indicadas, parece-me que o Projeto atende a esses mandamentos.

17. Essa orientação comedida prevalece ao ser proposta a instituição de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, no

DR. MIGUEL REALE
PROFESSOR CATEDRÁTICO DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 56

Capítulo V do Projeto, tanto assim que os seus elaboradores, muito judiciosamente, conferiram aos seus órgãos superiores, não funções propriamente de execução direta, mas sim as de

"I - propor a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e de acompanhar sua execução;

II - promover (ou seja, diligenciar) no sentido do cumprimento das diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano (Art. 37).

É pela mesma razão que me parece demasiado amplo o objetivo inicial do item I do art. 1º, com o emprego da expressão vaga "sistema nacional de cidades", quando o que se quer dizer, acorde com os lineamentos básicos do Projeto, é apenas e tão somente

"I - adequada distribuição espacial de sua população e de suas atividades econômicas e culturais."

Não creio que se tenha em vista subordinar essa adequação a um modelo comum ou uniforme, pois o Brasil é um país plural na raiz de sua história, de seus fatores mesológicos e sociais, não comportando o figurino de uma cidade ideal.

Da mesma forma quando se põe, entre as diretrizes gerais, o "controle da valorização da propriedade urbana", na realidade o que se quer enunciár são: "medidas tendentes a evitar dis.cer-

57

ções na valorização da propriedade urbana". O termo 'controle de valorização" dá ensejo a indébitas interferências no plano da vida econômica, extrapolando da temática urbanística, para invadir o campo da economia e das finanças.

VI

LIMITES AO DIREITO DE PROPRIEDADE DECORRENTES DO DESENVOLVIMENTO URBANO

18. É pacífico, hoje em dia, tanto na doutrina como na jurisprudência, que, além das limitações já estabelecidas pelo Código Civil, quanto ao "direito de construir", por motivos de segurança ou em razão de interesses e direitos de vizinhança, outras restrições advieram como exigências imperiosas do desenvolvimento urbanístico. O "direito de construir" está, obviamente, fora dos objetivos deste Parecer, tendo sido a matéria versada com acuidade por HELY LOPES MEIRELLES, em conhecida monografia.

A idéia da cidade como um "bem cultural", e não apenas como informe aglomerado de pessoas, em consonância com o princípio constitucional da "função social da propriedade, teve como consequência a elaboração de institutos e figuras jurídicas, cuja finalidade é adequar a propriedade individual à nova imagem da realidade urbana, o que, naturalmente, não pode deixar de suscitar reações por parte dos que se apegam a superadas prerrogativas individualistas.

É natural que essa nova compreensão do direito de

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - DO - 58

propriedade esteja presente e atuante num Projeto de Lei, cujo escopo precípuo é estabelecer e assegurar as linhas dominantes de nosso desenvolvimento urbanístico, o qual não pode ser alcançado sempre com a anuência ou a expontânea colaboração dos titulares do domínio.

É essa a razão pela qual o antigo instituto da desapropriação por utilidade pública, subordinado a fins precisos cuidadosamente enumerados, veio a ser completado pelo da expropriação por interesse social, como reza o § 22 do Art. 153 da Carta Magna. É exatamente esse amplo conceito de interesse social que veio cada vez mais se explicitando, com configurações diversas ditadas pelos fatos e valores sociais.

É mais um aspecto da Política do Direito do Estado Intervencionista, realidade inamovível de nosso tempo, abstração feita de vinculação a esta ou àquela outra diretriz socialista. O fenômeno é, a bem ver, mais genérico, brotando tanto da força das idéias como do impacto dos fatores tecnológicos que promoveram a transferência em massa das populações dos campos para as cidades, e, dentro destas, a necessidade de se assegurar qualidade de vida condizente com nosso estágio de civilização.

O que se nota é uma crescente ampliação do conceito de interesse social como razão legitimadora da expropriação, escogitando-se sempre, porém, meios e modos idôneos a assegurar justa indenização a quem seja obrigado a privar-se de um bem integrado em seu patrimônio.

Destarte, o Projeto examinado não inova em vários

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

pontos, mas antes segue vias jurídicas já tranquilas, como a que assegura ao Poder Público a capacidade de desapropriar áreas urbanas ou rurais, não para executar serviços públicos de sua alçada, mas para fins de reurbanização, com implícita e legítima faculdade de revenda da área remanescente a terceiros, como forma não só de embelezamento citadino mas também de distribuição social do direito de acesso à propriedade.

19. Relembradas essas diretrizes de Política do Direito, cada vez mais consagradas nas legislações hodiernas, bastará enumerar algumas das novas categorias jurídicas que, no seu conjunto, atendem às atuais exigências urbanísticas, e que se acham discriminadas no Art. 17, item III do Projeto.

No que se refere ao direito real de superfície, observo que se trata de antigo modelo jurídico do Direito Romano que, depois de ter caído em desuso, ganha novamente foros de atualidade, pela necessidade crescente de separar-se o direito de propriedade de um imóvel do direito de nele construir ou exercer atividades outras. Essa matéria, como é lembrado num dos anexos, constitui objeto dos Arts. 1.401 usque 1.408 do Projeto de Código Civil, com Relatório Geral já oferecido pelo ilustre Deputado ERNANI SATYRO.

Trata-se de matéria de Direito Civil e, a meu ver, não se justifica a sua inserção numa Lei destinada a disciplinar o desenvolvimento urbano, mesmo porque, sem razão, se restringe o uso da superfície ao direito de construir. A redação mesma não a julgo feliz, pois, na superfície, o titular do domínio não outorga, mas confere direitos a outrem, havendo outras impropriedades, como a dispen

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - 60

sável declaração de que a transferência aos herdeiros se dá "como os demais direitos reais, registrando-se a transferência".

Se se julgar devam ser incluidas no Projeto-de-lei sobre desenvolvimento urbano regras sobre superfície, melhor será reproduzir, pura e simplesmente, as do Projeto de Código Civil. Penso eu, todavia, não seja aconselhável essa medida, porque o Art.17, III, letra "e" da proposição normativa ora examinada já preve "o direito real de concessão de uso". Ora, este direito não é senão o direito de superfície quando constituido por pessoa jurídica de Direito Público, e é a essa figura que faz alusão o Art. 1.408 do Projeto de Código Civil, reproduzido como Art. 27 no Projeto-de-lei em apreço.

Como saliento na Exposição de Motivos do Projeto de Código Civil, uma das causas de disciplinar-se o direito de superfície, além de suas virtudes próprias, foi dar supedâneo de direito real a "concessão de uso" tal como é regida pelo Decreto-lei nº 271, de 28 de setembro de 1967 e que, penso eu, não foi revogado, nessa parte, pela Lei nº 6.766/79.

"Concessão de uso" é o termo adotado, por influência do Direito Administrativo, para designar o direito de superfície, quando o seu titular é uma pessoa jurídica de direito público. É mais uma emigração de modelos jurídicos de um a outro campo do Direito, como acontece também com as chamadas "concessões comerciais".

Por essas razões, tenho para mim ser dispensável disciplinar o direito de superfície no Projeto-de-Lei aqui analisado.

DR. MIGUEL REALE
CATEDRÁTICO DA FACULDADE DE
DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - OD -
67

20. No que se refere aos dois problemas correlatos, - a edificação compulsória e o direito de preempção - parece-me que ambos, da forma como foram concebidos, não padecem de eiva de inconstitucionalidade.

A mim me parece que essas figuras jurídicas, previstas no Projeto examinado, correspondem a duas formas distintas de aplicação de desapropriação por utilidade pública ou por interesse social, pois é no âmbito destes institutos que elas se contem.

No plano do Direito Privado, conforme estatuido nos artigos 1149 usque 1157 do Código Civil, a preempção ou preferência resulta de cláusula livremente estipulada pelo vendedor e o comprador, pela qual subordina a condição compulsória à vista de evento futuro.

Trata-se pois de uma cláusula restritiva do poder de alienar, constituida em virtude de acordo entre as partes, cada uma delas no exercício da "autonomia da vontade", e é imposta ao comprador de um bem a obrigação de oferecê-lo ao vendedor, se vier a vendê-lo ou dá-lo em pagamento, para que o alienante use de seu direito de prelação na compra, tanto por tanto.

Bem diversa é a figura que o Projeto-de-lei visa a estabelecer sob o nome de preempção. Não se trata de retorno do bem, num negócio jurídico condicionado, mas, antes, de um direito de preferência estabelecido ex vi de lei municipal, quando o Município julgar indispensável determinado imóvel a finalidades de interesse público e ele se situar dentro de área previamente delimitado.

DR. MIGUEL REALE
CATEDRÁTICO DA FACULDADE DE
DIRETO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -
69

O paralelismo com o ato de declaração de utilidade pública é palpável, só que este, de conformidade com a respectiva lei de expropriação, pode ser objeto de Decreto do Executivo, enquanto que, para que se constitua o "direito de preferência" a favor do Município, haverá sempre necessidade de lei: em ambos os casos, porém o Poder Público limita o direito de propriedade, instituindo "ab extra" uma situação que altera a configuração do domínio e a disponibilidade econômica do bem.

O referido "direito de preferência" vem limitar, não há dúvida, a livre disposição da coisa, por parte do proprietário, criando exceção ao princípio da livre circulação das riquezas, mas essa limitação resulta de interesse social, que a Carta Magna expressamente prevê, de maneira genérica.

O que talvez cause extranheza é o procedimento através do qual o direito de preferência se desdobra no tempo, mas, - e este é o ponto nuclear, - ao proprietário não é imposta a obrigação de aceitar o preço judicialmente arbitrado, o que ocorreria se o Município optasse desde logo pela desapropriação por interesse social. Vejamos como a apuração se desenvolveria, consoante previsto no Art. 33 do Projeto:

1º) o proprietário, tendo comprador do imóvel por preço certo, notifica a Prefeitura a fim de que, no prazo de trinta dias, manifeste sua opção de compra;

2º) se o Município se desinteressar, realizar-se-á livremente a alienação pelo preço convencionado;

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD
63

3º) se houver discordância quanto ao preço, proceder-se-á o arbitramento judicial, podendo tanto o Município como o proprietário, desistir do negócio, cabendo àquele o pagamento das custas;

4º) se a desistência for do Município, o proprietário, no prazo de um ano, poderá realizar a alienação pelo preço judicialmente arbitrado, monetariamente corrigido.

Como se vê, o que se estrutura é um processo condicionador do direito de preferência assegurado ao Poder Público Municipal, para fins sociais, processo esse que, de um lado, salvaguarda o Município, não o obrigando a aceitar preço excessivo, que poderia ser maliciosamente majorado, e, de outro, salvaguarda o proprietário, não obrigado a concordar com o resultado do arbitramento.

Embora me pareça constitucional o sistema engenhosamente proposto, não devemos nos esquecer que, em se tratando de restrição ao direito de propriedade, ainda que por imperiosos motivos de ordem social, o prazo de preferência deve ser limitado. Dez anos me parecem excessivos, talvez sendo aconselhável fixar o prazo de 5 anos, previsto para a validade da declaração de utilidade pública, proibida a prorrogação.

De outro lado, se arbitrado o preço, o Município se desinteressar pela compra, por que sujeitar o proprietário a vender: a) pelo preço arbitrado, se ele conseguir melhor oferta; b) a esperar o decurso do prazo de 1 (um) ano? A recusa do Município deveria

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - 64

importar, *ipso facto*, na livre e imediata disponibilidade do bem, consoante regra dominante, de valor tanto jurídico quanto econômico.

21. Finalmente, no tocante à última questão ainda não examinada, relativa ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de terrenos urbanos vagos para atender a plano de uso do solo, aprovado por Lei municipal, conforme nesta se determinar (Arts. 28 e segs.) parece-me que militam no sentido de sua constitucionalidade as mesmas razões de direito que, *mutatis mutandis*, foram evocadas no parágrafo anterior.

Trata-se, ainda aqui, de uma restrição ao direito de propriedade, cuja legitimidade resulta não só de sua função social, mas também dos objetivos concretos de interesse social que as inspira.

A bem ver, o que o Projeto propõe é que o proprietário mesmo, sozinho ou conjuntamente com terceiros, realize o plano urbanístico, aprovado por Lei municipal, em prazo que não poderá ser inferior a 2 (dois) anos, sob pena de não o fazendo, ser o terreno desapropriado, facultando-se sua alienação a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação.

No fundo, é uma variante do já reconhecido poder que tem o Município de expropriar áreas, reurbanizá-las, e revender a terceiros, sem que ao proprietário assista o direito de prelação previsto no Art. 1.159 do Código Civil.

A presente hipótese, tanto como a anterior, implica

DR. MIGUEL REALE
CATEDRÁTICO DA FACULDADE DE
DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES

um balanceamento de valores, ambos sob proteção constitucional: de um lado, temos o direito de propriedade que abrange o de usar e dispor livremente da coisa possuida; e, de outro, o direito que tem a Administração de desapropriar por utilidade pública ou interesse social, caso em que cede o direito anterior ante a emergência do bem comum. O princípio que, em tais casos, opera como fator diferenciador, é o da função social da propriedade, diversamente entendida conforme prevaleçam razões individualistas ou de socialidade. Se, há poucos anos, o Art. 1.150 da Lei Civil assegurava o direito de retrocessão, sempre que a União, o Estado e o Município não dessem ao imóvel "o destino, para que se desapropriou", já hoje, consoante já o lembrei, a doutrina e a jurisprudência já traçaram justos limites a essa norma, fazendo prevalecer os imperativos do bem público sobre os interesses individuais.

É sob esse prisma que deve ser recebido e analisado o Anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano submetido a meu exame.

É o meu parecer, s.m.j.

São Paulo, 25 de Outubro de 1982

MIGUEL REALE

HELY LOPES MEIRELLES

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SF
66

CNDU
DOCUMENTO RECEBIDO
Fls. Fmtiuqo.
Em: 20.10.82

P A R E C E R

A CONSULTA

O CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO — CNDU, órgão do Ministério do Interior, responsável pela proposição e implantação da política nacional de desenvolvimento urbano, por intermédio de seu ilustre Secretário-Executivo, Arqtº Militão de Moraes Ricardo, expõe e a final indaga o seguinte:

Os dados estatísticos do Brasil, hoje, mostram que dois terços da população vive nas cidades. Em conseqüência, os problemas urbanos, tradicionalmente cuidados pelos Municípios, tomaram tal dimensão e extensão que apresentam múltiplas faces

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 67

que escapam à capacidade de atuação dessa esfera de poder. Torna-se, assim, imprescindível a edição de legislação federal que oriente o desenvolvimento urbano e disponha sobre os instrumentos básicos indispensáveis à atuação dos Estados e Municípios. Com essa finalidade, o CNDU está elaborando em anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, a partir de estudos feitos por sua Secretaria Executiva.

O estudo em questão recebeu algumas críticas e sugestões, quer de órgãos governamentais, quer de entidades privadas, especialmente as ligadas ao setor imobiliário urbano. Apresentadas as críticas e sugestões ao CNDU, determinou este, em reunião de 7 de abril do corrente ano, a criação de um Grupo de Trabalho, constituido por representantes dos Ministérios e Empresas que o integram, e pelos Conselheiros de nomeação do Presidente da República, com a finalidade de discutir os documentos existentes e apresentar nova minuta do anteprojeto, para posterior deliberação do Conselho.

Durante as discussões sobre o anteprojeto, no Grupo de Trabalho e no plenário do Conselho, surgiram dúvidas quanto à competência da União para legislar sobre desenvolvimento urbano, quanto à constitucionalidade de alguns dos dispositivos propostos e quanto à jurisdicidade da inclusão de normas programáticas no texto da lei, razão pela qual a Secretaria Executiva, desejando respaldar a decisão do Conselho sobre a matéria, anexa o anteprojeto e solicita-nos parecer jurídico que possa elucidar os seguintes quesitos:

1º) Possui a União competência para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano ?

2º) Há, no anteprojeto, algum dispositivo que ofenda o direito de propriedade, garantido no art. 153,

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 68

§ 22, da Constituição Federal ?

3º) A inserção, no anteprojeto, de dispositivos referentes a objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano é admissível do ponto de vista jurídico ?

4º) A composição do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com órgãos estaduais e municipais, constitui ofensa à autonomia dos Estados e Municípios ?

* * *

As respostas aos quesitos formulados exigem algumas considerações prévias sobre a competência estatal em matéria de urbanismo, sobre a função social da propriedade e sobre a eficácia das normas programáticas, para o perfeito enquadramento da questão e a exta fixação dos pontos a esclarecer.

É o que faremos a seguir.

* * *

I - A COMPETÊNCIA ESTATAL EM ASSUNTOS URBANÍSTICOS

1. A Constituição Federal, desde a proclamação da República, adotou o sistema de competências enumeradas ou poderes reservados, vale dizer, discriminou as atribuições da União, deixando as remanescentes para os Estados-membros. Tais reservas, entretanto, como declara a própria Constituição, podem

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - OD -

ser expressas, implícitas ou explícitas. São reservas expressas as que constam literalmente do texto constitucional; são implícitas as que defluem, necessariamente, dos princípios gerais adotados pela Constituição; são explícitas as que resultam, como conseqüência lógica, de um poder expresso.

Em síntese: competem à União todos os poderes que lhe são reservados pela Constituição Federal (v.g. arts. 8º, II, 22 e 155) e mais os que são inerentes à soberania nacional e ao regime federativo; sobram para os Estados-membros os poderes próprios de sua autonomia (art. 13) e mais os não reservados à União; e cabem aos Municípios os poderes que lhes são assegurados pela Lei Maior. Assim, na interpretação da Constituição, se há de observar não só o que está dito expressamente no texto, como também o que está subentendido no contexto, como poderes implícitos e explícitos da União ou das entidades menores.

2. Já dissemos que "o conceito de urbanismo evoluiu do estético para o social. Nos seus primórdios fora considerado unicamente arte de embelezar a cidade -- embelir la ville — segundo a expressão dos precursores da escola francesa. Posteriormente, o conceito francês foi superado pela concepção inglesa do desenvolvimento integral dos recursos da área planificada, visando à unidade fundamental entre a natureza e o homem — unity of Nature and Mankind — aproximando e relacionando a cidade e o campo para obtenção do bem-estar da coletividade em todos os espaços habitáveis". Por isso, definimos urbanismo como "o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade". Assim, o urbanismo é incumbência de todos os níveis de governo e se estende a todas as áreas da cidade e do campo, onde as realizações humanas ou

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - 78

preservação da natureza possam contribuir para o bem-estar individual e coletivo. Mas como nas cidades se concentram as populações, as medidas urbanísticas afetam principalmente as suas áreas, visando oferecer o maior bem para o maior número, objetivo supremo do moderno urbanismo (cf. nosso Direito Municipal Brasileiro, 4a. ed., RT, 1981, pp. 424 e segs.).

3. Tradicionalmente, cabia aos Municípios cuidar dos problemas urbanos. Isto quando as cidades viviam praticamente isoladas territorialmente, com poucos contatos entre si. Com o desenvolvimento industrial e o conseqüente crescimento urbano, a intensificação do comércio e o paralelo aumento das comunicações interurbanas, a crescente migração das populações rurais para as cidades, todos esses fatores, ligados que estão ao desenvolvimento econômico do país, fizeram da urbanização um dos fenômenos mais característicos de nosso tempo. LOUS JACQUINON chega a dizer que "a urbanização é uma das características essenciais da época contemporânea e sustenta facilmente comparação com as duas outras manifestações marcantes que são, atualmente, a conquista do espaço (sideral) e a domesticação da energia atômica. Pode-se adiantar que a urbanização é o fenômeno mais importante da segunda metade do século XX" (Le Droit de l'Urbanisme, Eyrolles Editeur, Paris, p. 1).

4. Evidente, pois, que problema de tal magnitude, com inegáveis repercussões no campo do desenvolvimento econômico do país, não pode estar circunscrito ao âmbito de competência exclusiva do Município. Por isso, já dissemos e repetimos que "os assuntos urbanísticos são da competência simultânea das três entidades estatais (União, Estados-membros e Municípios) porque a todas elas interessa a ordenação físico-social do território nacional. A dificuldade está em delimitar as atribui-

COMISSÕES PERMANENTES - COORD. DAS 71

ções da União, dos Estados-membros e dos Municípios, num campo de contornos mal definidos, sobre o qual convergem os interesses dos três níveis de governo". (cf. nossa obra cit., pp. 435 e segs.).

5. Lamentavelmente, a nossa Constituição é omissa sobre urbanismo, não contendo nenhuma disposição específica sobre o assunto, quando outros países já o consideram em seu texto constitucional e o disciplinam sistematizadamente na legislação ordinária. Por essa razão é que sugerimos ao eminente Deputado Nélson Marchesan a apresentação de Emenda Constitucional, incluindo entre os poderes expressos da União a competência para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano (Projeto de Emenda 19/77). Isto não quer dizer, entretanto, que a União já não tenha competência implícita para fazê-lo, o que decorre da interpretação de alguns dispositivos esparsos de matérias de interesse urbanístico.

Com efeito, a Constituição vigente atribui competência à União para planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais (art. 8º, V); para estabelecer o plano nacional de viação (art. 8º, XI); para organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações (art. 8º, XIII); para estabelecer e executar planos nacionais de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento (art. 8º, XIV); para legislar sobre direito civil (art. 8º, XVII, "b") e normas gerais de defesa e proteção da saúde (art. 8º, XVII, "c"). Declarou mais a Constituição que a ordem econômica e social tem por finalidade realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base, dentre outros princípios, na função social da propriedade (art. 160, III); institucionalizou as regiões metropolitanas (art. 164); disse que a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico o

COMISSÕES PERMANENTES - 72

aproveitamento agrícola das terras sujeitas às intempéries e calamidades, e que o mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Governo (art. 127); declarou que o amparo à cultura é dever do Poder Público em geral e colocou sob a proteção de todas as Administrações, os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas (art. 180 e parágrafo único).

Essas prescrições constitucionais, conquanto esparsas e sem a precisão e sistematização desejáveis, permitem, contudo, com a auxílio dos peincípios interpretativos já aludidos, possamos afirmar caber à União editar normas gerais de urbanismo e elaborar o plano nacional de urbanismo.

6. Cabendo constitucionalmente à União estabelecer os planos nacionais de desenvolvimento, de viação e de saúde, cabe-lhe também organizar o plano nacional de urbanismo, ou plano nacional de desenvolvimento urbano, que lhes é conexo e complementar. De fato, os problemas de desenvolvimento, trânsito, transporte e saúde pública, de âmbito nacional, entrosam-se com os seus correspondentes no plano estadual e no municipal, principalmente no que concerne à ordenação dos espaços habitáveis, assunto tipicamente urbanístico. Diante dessa realidade, conclui-se que a União, tendo competência expressa para elaborar aqueles planos nacionais, tem competência implícita para traçar o plano geral de desenvolvimento urbano, ao qual irão ajustar-se os planos estaduais que, por sua vez, serão integrados pelos planos municipais. Desse modo, a planificação urbanística cobrirá todo o território nacional, sem ofensa à autonomia dos Estados-membros e Municípios, formando um sistema harmônico e funcional.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SF - 73

7. Do mesmo modo que cabe à União legislar originariamente sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde, compete-lhe editar normas gerais de desenvolvimento urbano, para todo o território nacional. A defesa e proteção da saúde não se obtém somente através de providências higiênicas e profiláticas; resultam do conjunto de medidas sanitárias e urbanísticas que se ajudam e se completam, para a consecução do mesmo objetivo: o bem-estar social. As normas sanitárias vivem em simbiose com as imposições urbanísticas; faltando umas, fenecem as outras ou, pelo menos, perdem muito da sua eficácia.

Aliás, a esse respeito, a União já vem estabelecendo normas gerais de caráter urbanístico, ao dispor sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, determinando a adoção de esquema de zoneamento urbano para a compatibilização das atividades industriais com a proteção ambiental; a classificação das zonas de uso estritamente industrial, predominantemente industrial e diversificado; a vedação, nas zonas de uso estritamente industrial, de quaisquer outras atividades não essenciais às suas funções básicas; a discriminação de atribuições dos Estados e Municípios, etc. (Lei 6.803, de 2.7.80). Essa Lei está a demonstrar a estreita relação existente entre as normas de proteção à saúde e as normas urbanísticas.

8. Por outro lado, cabendo à função urbanística a ordenação dos espaços habitáveis, há, necessariamente, de interferir com o direito de propriedade privada. Ora, competindo à União legislar exclusivamente sobre direito civil, a atividade urbanística dos Estados e Municípios fica, em grande parte, condicionada aos preceitos federais relativos à propriedade urbana.

Compete, portanto, à União estabelecer as diretrizes

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 74

básicas (normas gerais) para a compatibilização do direito de propriedade individual, expressamente garantido no art. 153, § 22, da Constituição Federal, com a sua função social, estabelecida no art. 160, III, do mesmo estatuto, especialmente no que concerne aos problemas do desenvolvimento urbano.

9. A esse propósito, pode-se afirmar, também, que a competência da União decorre de seu poder de regulamentação da função social da propriedade, como um dos princípios básicos da ordem econômica e social, expressamente previsto no art. 160, III, da Constituição Federal.

Sem dúvida, é nas cidades que se manifestam as maiores tensões da vida moderna, causada, sobretudo, pela falta de moradias, com a conseqüente invasão de terrenos vazios; por habitações sub-normais (favelas, cortiços); pelas dificuldades de transporte coletivo; pela proliferação dos loteamentos clandestinos; pela ausência de equipamentos básicos; enfim, por uma série de dificuldades bastante conhecidas. Ora, boa parte delas estão ligadas ao direito de propriedade privada, como tal concebido pelo Código Civil de 1917. Ainda que se admita a imposição de limitações urbanísticas, não tem sido elas suficientes para encaminhar a solução dos problemas urbanos. Forçoso é reconhecer, em nome do urbanismo moderno, a necessidade de a União estabelecer as normas gerais regulamentadoras da função social da propriedade imobiliária urbana. Essas normas virão balizar a atuação dos Estados e, especialmente, dos Municípios, na imposição das medidas urbanísticas indispensáveis à melhoria das condições de vida nas cidades. Por isso, de há muito reclamamos ser "de toda conveniência que a União promulgue um Código Nacional de Urbanismo, em harmonia com o Código Nacional da Saúde e com os planos nacionais, no qual estabeleça os lineamentos do urbanismo brasileiro, fixando princípios

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 75

científicos e diretrizes técnicas para a ação estadual e municipal" (cf. nosso Direito Municipal Brasileiro, cit., p. 438).

10. Do exposto, conclui-se que a União tem poderes implícitos para editar normas gerais de desenvolvimento urbano. Essa competência não está explicitada na Constituição, mas decorre dos princípios que ela adota e de outras atribuições expressamente consignadas em seu texto, como acabamos de ver.

Do mesmo entendimento participa o ilustre constitucionalista, Prof. JOSÉ AFONSO DA SILVA, ao abordar o tema em recente monografia. Depois de invocar variados argumentos, assemelhados aos já expendidos, conclui enfaticamente: "Disso tudo decorre, a nosso ver, fundamento para reconhecer à União competência implícita para estabelecer normas gerais urbanísticas" (Direito Urbanístico Brasileiro, RT, 1981, p. 81).

Evidente que a aceitação da Emenda Marchesan — outorgando competência expressa à União para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano — teria facilitado a legislação federal, sem as dificuldades inerentes ao exercício de uma competência implícita. Pois, lamentavelmente, a inexistência de um poder expresso serve, comumente, para justificar a omissão ou a inércia da legislação federal.

11. Note-se, contudo, que, quando falamos em competência da União para legislar, convém lembrar que não lhe cabe subordinar a atividade urbanística dos Estados-membros e Municípios às suas repartições administrativas, como é muito do agrado do Poder Central. O que a Constituição Federal atribui à União é a faculdade de legislar sobre normas gerais. Legislar é editar regras gerais de conduta; não é intervir executivamente nas entidades federadas, ou nos Municípios, impondo padrões estandartizados nos mais mínimos detalhes. O que se reconhece

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 76

à União é a possibilidade de estabelecer normas gerais de urbanismo, vale dizer, imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional. Ultrapassando esses limites, a ação federal atentará contra a autonomia estadual e municipal, e incorrerá em inconstitucionalidade.

II - O CONTEÚDO DAS NORMAS GERAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

12. O conceito de norma geral já foi muito discutido na doutrina (cf. RUBENS GOMES DE SOUZA, Normas Gerais de Direito Financeiro. in RF 155/21; CARVALHO PINTO, Normas Gerais de Direito Financeiro, publicação da Prefeitura Municipal de São Paulo, 1959; ALIOMAR BALEEIRO, Normas Gerais de Direito Financeiro, in "Finanças em Debate", Fascículo I; GERALDO ATALIBA. Normas Gerais de Direito Financeiro e Tributário e Autonomia dos Estados e Municípios, in RDP 10/55; JOSÉ AFONSO DA SILVA. obra cit., pp. 77/78). Para nós, norma geral é a que estabelece princípios ou diretrizes de ação e se aplica indiscriminadamente a todo o território nacional.

A norma geral pode ter três objetivos diversos: fixar diretrizes de ação ao legislador federal, estadual e municipal (é o que o Prof. JOSÉ AFONSO chama de "direito sobre direito". obra cit., p. 78); assentar regras de atuação de maneira a prevenir possíveis conflitos de atribuições entre as entidades estatais, nos assuntos de competência concorrente; e estabelecer determinados preceitos válidos para todo o território nacional e de observância obrigatória pelos órgãos e agentes públicos e particulares.

Com base nessas premissas, devemos considerar, agora, qual o conteúdo das normas gerais de desenvolvimento urbano. Para tanto, é indispensável voltar ao exame do conceito de ur-

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 77

banismo.

13. Já vimos que os objetivos do urbanismo evoluíram do estético para o social, da cidade para o território, de maneira a abranger todas as áreas da cidade e do campo, onde as realizações humanas ou a preservação da natureza possam contribuir para o bem-estar individual e coletivo.

Como, entretanto, as cidades não se encontram isoladas entre si, mas fazendo parte de uma rede regional e nacional, com fortes inter-relações com o desenvolvimento econômico do País, segue-se que o conceito de urbanismo ampliou-se para abranger a ordenação de todo o território nacional. Para muitos autores, a ordenação da cidade já não é senão uma parte do urbanismo, porque o objetivo deste passou a ser a distribuição dos fatores econômicos e dos núcleos urbanos de forma a obter a melhor utilização do espaço nacional (ANTONIO CARCELLER FERNANDEZ, Instituciones de Derecho Urbanístico, Ed. Montecorvo, Madrid, 1977. p. 35). Para GARCIA DE ENTERRIA, assistimos hoje ao desenvolvimento de um verdadeiro "macrourbanismo", em escala nacional e até mesmo, numa antevisão do futuro, em escala internacional (Apuntes de Derecho Urbanístico, Madrid, 1968, p. 321).

Sem chegar a tais extremos, lícito é concluir que o urbanismo, no seu conceito atual, compreende aspectos relativos à melhor utilização do espaço nacional (estruturação da rede nacional de cidades); aspectos referentes à maior integração da cidade e do campo e à preservação do meio-ambiente; e, especialmente, à ordenação do crescimento da cidade. Daí por que se prefere falar em normas de desenvolvimento urbano, como o fez o anteprojeto ora em estudo, do que em normas de urbanismo. O seu conteúdo, porém, é o mesmo.

Com essa mesma orientação, JOSÉ AFONSO DA SILVA es-

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD 78

creve:

> *"São normas gerais urbanísticas aquelas que fixarem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento urbano nacional, estabelecer conceitos básicos de sua atuação e indiquem os instrumentos para sua execução, reputando-se desenvolvimento urbano a ordenada criação, expansão e renovação de núcleos populacionais"* (Obra cit., p. 83, grifos do original).

14. O anteprojeto em exame possui dois capítulos bem característicos de normas gerais de desenvolvimento urbano: o capítulo II — "Da Urbanização", e o capítulo III — "Da Promoção do Desenvolvimento Urbano".

No primeiro deles, o anteprojeto começa por definir o que constitui atividades de urbanização: o parcelamento ou remembramento do solo para fins urbanos, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, e a construção destinada a fins urbanos; para, em seguida, fixar a competência do Município a fim de autorizar ou licenciar essas atividades, ressalvada, entretanto, a competência do Estado-membro ou da União, quando se tratar de equipamento urbano de grande porte, de interesse supra-municipal (art. 3º e parágrafos). Estabelece ainda alguns caracteres da licença para edificar (arts. 5º, 8º e 9º), mas deixando ao Município, como é correto, a sua regulamentação.

15. Nesse mesmo capítulo — "Da Urbanização" — o art. 4º determina os critérios a serem seguidos pelo Município para a delimitação das áreas urbana e de expansão urbana, como tem sido tradição em nosso direito (cf. Código Tributário Nacional, art. 32; Decreto-lei 271/67, art. 1º, § 3º).

A fixação de critérios para distinguir o que é terra urbana, ou destinada a fins urbanos, da rural, é precisamente um dos objetivos da norma geral urbanística. Como se poderá traçar diretrizes para o desenvolvimento urbano, sem que se

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 79

saiba o que é urbano ?

Não obstante, esse mesmo artigo contém duas outras determinações que nos parecem de manifesta inconstitucionalidade. Trata-se da obrigatoriedade de submeter à "anuência prévia da autoridade metropolitana", ou da "autoridade estadual competente", a delimitação das áreas urbana e de expansão urbana dos Municípios integrantes de Região Metropolitana ou de aglomeração urbana (art. 4º, §§ 3º e 4º). Esses Municípios deverão fixar os seus perímetros urbanos de conformidade com as diretrizes do planejamento metropolitano e regional, mas não poderão depender, para a prática de um ato legislativo que lhes é privativo, da concordância prévia do Estado ou da autoridade metropolitana.

16. Ainda nesse mesmo capítulo, o anteprojeto contém preceitos de grande alcance para a preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico, permitindo ao proprietário do imóvel objeto da preservação a transferência dos seus eventuais direitos de construir, de acordo com o que estabelecer a lei municipal (arts. 10 e 11).

Alguns Municípios estão procurando regular o assunto em sua legislação (como o projeto ora em estudo em São Paulo), mas tendo surgido dúvidas quanto à sua constitucionalidade, por se tratar de matéria ligada ao direito de propriedade, é de toda a conveniência que a norma federal assente as bases dessa nova figura jurídica.

17. Finalmente, o art. 12 desse capítulo contempla as áreas de interesse especial, de maneira a fixar a orientação a ser seguida para a sua criação, mediante leis específicas das entidades estatais competentes.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 808

18. No capítulo III — "Da Promoção do Desenvolvimento Urbano" — o anteprojeto procura explicitar as atribuições da União, dos Estados e dos Municípios, em matéria urbanística.

Sem dúvida, é a Constituição que estabelece a competência das três entidades estatais que compõem a nossa Federação. E nenhuma lei, complementar ou ordinária, poderá modificar a distribuição constitucional de competências. Isto não quer dizer, contudo, que a lei nacional, tratando de matéria de competência concorrente, como é a promoção do desenvolvimento urbano, não possa explicitá-la, com a finalidade de eliminar, ou ao menos diminuir, os eventuais conflitos entre as três entidades estatais.

Por mais rígida e detalhada que seja a repartição de competências feita na Constituição, dificilmente serão evitados conflitos de interpretação entre as entidades estatais ou entre estas e os indivíduos. GERALDO ATALIBA, em primoroso estudo sobre "Normas Gerais de Direito Financeiro e Tributário e Autonomia dos Estados e Municípios", diz bem que "a rigidez do sistema constitucional tributário por si só, muitas vezes, não é bastante para obviar os conflitos de competência entre as pessoas tributantes e os dissídios tributários com os contribuintes" (Artigo in RDP 10/45). Daí a previsão constitucional da necessidade de normas gerais de direito financeiro (art. 8º, XVII, "c") e de normas gerais de direito tributário (art. 18, § 1º).

Ora, se isto ocorre com relação ao sistema tributário, onde a discriminação constitucional de competência é expressa e rígida, que dizer da promoção do desenvolvimento urbano, sobre cuja matéria não há sequer uma palavra no texto da Lei Maior ?

Tratando-se de assunto de competência concorrente das três entidades estatais, como é o desenvolvimento urbano, cabe à norma geral procurar prevenir e dirimir os eventuais confli-

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 81

tos de competência que possam vir a ocorrer entre União, Estado-membro e Município. Esta, aliás, é uma das finalidades da norma geral, que vem expressamente consignada na previsão constitucional da norma geral de direito tributário (art.18, § 1º).

Assim, o disposto no capítulo III do anteprojeto inclui-se dentro do conceito de norma geral, merecendo ser revisto apenas para aprimoramento da redação e correção de algumas impropriedades, a fim de deixar bem claro que o texto objetiva somente explicitar a competência constitucional implícita, relativa à promoção do desenvolvimento urbano.

III - FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

19. Direito de propriedade é o direito de usar, gozar e dispor da coisa e de reavê-la de quem injustamente a possua (art. 524, do Código Civil). Esse conceito, que nos veio do direito romano — jus utendi, fruendi et abutendi —, confere ao proprietário o poder absoluto, ilimitado e exclusivo sobre a coisa. Mas essas expressões devem ser entendidas no seu verdadeiro significado jurídico. O caráter absoluto significa que o proprietário pode utilizar-se da coisa em toda a sua substância, acidentes e acessórios; ilimitado, de que confere ao proprietário o poder de praticar sobre a coisa, perenemente, todos os atos que lhe aprouver, fruindo-a da maneira mais completa possível, transformando-a, consumindo-a ou alienando-a; exclusivo, no sentido de que afasta da coisa o poder de terceiros.

Na verdade, o direito de propriedade jamais foi absoluto porque, como bem adverte RIPERT, "o direito não pode ser absoluto, visto que absolutismo é sinônimo de soberania. - Não sendo o homem soberano na sociedade, o seu direito é, por con-

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

seqüência, simplesmente relativo" (O Regime Democrático e o Direito Civil Moderno, 1937, p. 233).

20. O direito de propriedade in abstracto é assegurado pela Constituição, em seu art. 153, § 22: "É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária".

A Constituição, portanto, não define o direito de propriedade; essa definição nos é dada pela lei civil, de competência da União (art. 8º, XVII, "b"). Assim, é o legislador ordinário que irá traçar os contornos do direito de propriedade, contornos esses que se encontram atualmente no Código Civil e nas inúmeras outras leis que cuidam especificamente da propriedade do sub-solo (Código de Minas), do espaço aéreo (Código Brasileiro do Ar), das marcas e patentes industriais (Código da Propriedade Industrial), da propriedade rural (Estatuto da Terra) e tantas outras. Daí a razão de se dizer, hoje em dia, que não há propriamente um direito abstrato de propriedade, mas sim propriedades, no plural, cujos direitos são explicitados nas respectivas leis, conforme o seu objeto.

Por conseguinte, não há qualquer inconstitucionalidade em que outra lei ordinária venha estabelecer preceitos relacionados com a propriedade imobiliária urbana, como pretende o anteprojeto em exame.

21. Ao mesmo tempo em que a Constituição, no art.153, § 22, garante o direito de propriedade, sem definir-lhe o conteúdo, dispõe expressamente que a propriedade deve ter uma fun

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 83

ção social, como princípio básico da ordem econômica e social de nosso País (art. 160, III). Esse preceito traça uma diretriz ao legislador ordinário, no sentido de que, além de satisfazer ao interesse de seu titular, a propriedade deve cumprir uma função na sociedade. Aliás, era o que dizia a Constituição de Weimar de 1919: "... a propriedade obriga. Seu exercício deve ser ao mesmo tempo um serviço prestado ao bem comum" (art. 153).

22. Cumpre afastar, desde logo, o entendimento de que o preceito do art. 160, III, da Constituição Federal, como norma programática, não tem eficácia jurídica. A sua jurisdicidade resulta de sua própria inserção no texto constitucional. ALFREDO BUZAID diz bem que é errôneo pretender distinguir, numa constituição, cláusulas mandatórias e diretórias, programáticas ou de orientação, atribuindo-lhes eficácia diversa (Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro, São Paulo, 1958, p. 48).

Na verdade, a norma constitucional programática é imperativa para o legislador ordinário, para o administrador, no exercício de seu poder discricionário, e para o magistrado, na interpretação e aplicação da lei. PONTES DE MIRANDA é incisivo a respeito: "A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são que como programas dados à sua função" (Comentários à Constituição de 1967, tomo I, p. 127).

Já anteriormente, RUY BARBOSA afirmara não haver, "numa Constituição, cláusulas a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas tem força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos" (Comentários à Constituição Federal, Ed. Saraiva, 1933, p. 489).

COMISSÕES PERMANENTES - CD - COORD. 84

ALIOMAR BALEEIRO, comentando o art. 202 da Constituição de 1946, que estabelecia a proporcionalidade do tributo com a capacidade econômica do contribuinte, esclarecia que, embora constituísse dispositivo de caráter programático, não excluía direitos subjetivos dos interessados, que poderiam invocá-los nos casos compatíveis com o seu emprego (Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar, 2a. ed., Ed. Forense, 1960, p. 279).

Forçoso é concluir, portanto, que a norma do art. 160. III, da Constituição Federal, possui a mesma força obrigatória do preceito contido no art. 153, § 22.

23. A função social da propriedade não elimina o direito subjetivo do indivíduo, mas procura conciliar o seu interesse com as necessidades da sociedade. Essa conciliação deve ser feita não como uma limitação externa, que condiciona o exercício do direito da propriedade, mas como um fator interno, em que se combinam poderes e faculdades com limites e obrigações, de tal sorte que o "interesse social e o interesse individual, inseparavelmente, constituem o fundamento da atribuição do direito, do seu reconhecimento e da sua garantia" (cf. PEDRO ESCRIBANO COLLADO, La Propiedad Privada Urbana, Ed. Montecorvo, Madrid, 1979, p. 118).

Essa concepção permite avançar a idéia de que já não se pode deixar a propriedade improdutiva, pois não estará cumprindo a sua função social. O benefício que a utilização da propriedade pode gerar para a comunidade obriga o seu titular a atuar, sob pena de ser privado de seu direito, mediante o que muitas legislações denominam de desapropriação-sanção.

A propósito, ouça-se o que escreve RODOTÀ:

"Para a concepção tradicional dos direitos subjetivos, o sujeito ao qual se atribuiam os poderes

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

era, em princípio, livre para determinar o seu uso; a atribuição de tais poderes, não incluindo nenhuma indicação específica com relação à modalidade de seu exercício, era incondicionada. A função social modifica tal esquema tradicional, desde o momento em que, em princípio, o ordenamento prevê que o exercício dos seus poderes não seja dirigido somente à satisfação do interesse privado, mas também das exigências gerais da sociedade em seu conjunto" (Proprietà (Diritto vigente), in Novissimo Digesto Italiano, Torino, 1968, p. 139).

24. No campo do direito urbanístico, a função social da propriedade está ligada, evidentemente, às necessidades do desenvolvimento urbano, com vistas a atingir o seu objetivo primordial, que é a melhoria da qualidade de vida do homem na cidade.

Nesse aspecto, releva notar a importância de que se reveste a propriedade da terra urbana, ou destinada a fins urbanos, porque nela é que se assenta a comunidade, que a utiliza para as suas quatro funções básicas: habitar, trabalhar, recrear e circular. Pode-se dizer, portanto, que a terra urbana que não esteja destinada a uma dessas atividades não está cumprindo a sua função social, cabendo ao Poder Público impor as medidas adequadas para que se alcance aquele objetivo.

Por conseguinte, a atividade urbanística do Poder Público encontra na função social da propriedade o seu fundamento para impor as medidas legais e administrativas, necessárias à boa ordenação do território e à obtenção do maior bem para o maior número.

25. Com essas considerações, passamos a examinar as novas figuras jurídicas contempladas pelo anteprojeto e que são apontadas como violadoras do direito de propriedade garantido pela nossa Constituição.

26. A primeira dessas figuras é o direito de superfí-

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -

cio, que consiste no direito de construir ou de plantar em solo alheio (cf. CLOVIS BEVILAQUA, Código Civil Comentado, Liv. Francisco Alves, 1917, vol. III, p. 218). A superfície, como direito real, existiu em nosso sistema jurídico até 1864, quando a Lei 1.237, de 24 de setembro daquele ano, deixou de enumerá-lo entre os direitos reais sobre coisas alheias, no que foi seguida pelo Código Civil de 1917 (art. 674).

O projeto do novo Código Civil, ora em estudo no Congresso Nacional, elaborado por Comissão presidida pelo eminente Professor MIGUEL REALE, volta a contemplar o direito de superfície em seu Título IV, do Livro III, "Direito das Coisas".

Anteriormente, o Decreto-lei 271, de 28 de fevereiro de 1967, cuja primeira versão foi de nossa autoria, já havia criado a concessão de uso como direito real, instituto assemelhado ao direito de superfície, embora bastante simplificado.

Modernamente, os estudiosos do direito urbanístico têm revalorizado o direito de superfície como instituto capaz de resolver diversos problemas urbanos, inclusive o aproveitamento do sub-solo para garagens, galerias e outros usos, bem como a edificação em terrenos vazios, cujos proprietários não possuem os recursos financeiros necessários (cf. JOSÉ AFONSO DA SILVA, obra cit., p. 532; JOSÉ LUÍS DE LOS MOZOS, El Derecho de Superficie en General y en Relación con la Planificación Urbanistica, Madrid, 1974; ANTONIO GULLON BALLESTEROS, La Superficie Urbana, Sevilla, 1960; HANS BERNOULLI, La Città e il Suolo Urbano, trad. italiana, Vallardi Editore, Milano, 1951).

Não vemos, na proposta do anteprojeto, qualquer ofensa ao direito de propriedade; os seus dispositivos, porém, devem ser aprimorados de maneira a afastar algumas dúvidas quanto à utilização do direito de superfície, orientando-o, especi

87 COD - ANEXOS

ficamente, para a solução dos problemas urbanísticos.

27. O direito de preempção confere ao Município preferência para aquisição de terreno urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. A lei municipal indicará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará o prazo de sua vigência, que não poderá ser superior a dez anos (art. 31 do anteprojeto).

Trata-se, sem dúvida, de uma limitação à livre disponibilidade do bem pelo proprietário, mas o nosso direito já conhece esse instituto, aplicável a outras situações, como a do locatário para adquirir o prédio locado (art. 24 da Lei 6.649, de 16.5.79); a do Poder Público para adquirir o prédio tombado (art. 22, do Decreto-lei 25, de 30.11.37). Essa limitação, que é imposta tendo em vista os interesses maiores da comunidade, encontra seu fundamento na função social da propriedade, como vimos anteriormente. Aliás, as limitações impostas ao proprietário com relação à disponibilidade de seus bens tornam-se, a cada dia, mais comuns. Haja vista para a proibição do abate de gado em época de entressafra, ou as restrições fixadas para a venda do controle acionário de empresas (art. 255, da Lei. 6.404/76).

Isso está a demonstrar que o Poder Público pode interferir na disposição do bem pelo proprietário, vedando-a por determinado prazo, ou condicionando-a a certos requisitos. É o que ocorre com o direito de preempção previsto no anteprojeto. Segundo ROBERT SAVY, o direito de preempção, no que se refere ao desenvolvimento urbano, tem as seguintes finalidades: a) informar as autoridades públicas das alienações voluntárias que se processam no interior do perímetro estabelecido; b) aquisição do terreno pelo Poder Público se houver interesse de sua parte; c) controlar o preço dos terrenos, através do arbitra-

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 89

mento judicial, se o preço solicitado estiver muito elevado (Droit de l'Urbanisme. Thémis, Paris, 1981, p. 286).

Para fins urbanísticos, o direito de preempção, hoje é aceito em muitos países ocidentais, variando o instituto em questão de detalhes (cf. Les Instruments Juridiques de la Politique Foncière des Villes — Études Comparatives portant sur Quatorze Pays Occidentaux sous la direction de MICHEL FROMONT, Bruylant, Bruxelles, 1978).

Os preceitos do anteprojeto, relativos ao direito de preempção, atêm-se aos limites compatíveis com a função social da propriedade, uma vez que resguarda, inclusive, a liberdade do vendedor de desistir da venda, caso o preço arbitrado pelo juiz não lhe seja conveniente. Não vemos, também aqui, ofensa ao direito de propriedade. Apenas sugerimos a redução do prazo de vigência do direito de preempção para cinco anos, à semelhança do prazo de validade do decreto declaratório de utilidade pública e da prescrição das ações contra a Fazenda Pública.

28. A edificação compulsória — que o anteprojeto amplia para incluir o parcelamento ou qualquer outra utilização de interesse urbanístico — é um novo instrumento jurídico destinado a possibilitar o aproveitamento de terreno urbano vago que dispõe de equipamentos urbanos básicos.

Trata-se, sem dúvida, de condicionamento da propriedade imobiliária urbana à sua função social, pois é evidente que o destino natural do terreno urbano — de propriedade particular — é a edificação. Em casos excepcionais, pode ser de interesse urbanístico a utilização do terreno para outros fins, como estacionamento de automóveis, etc. E o parcelamento obrigatório se destina a resolver a situação de glebas improdutivas, dentro do perímetro urbano, como etapa preliminar à edificação.

COORD. DA COMISSÃO PERMANENTE - 89

A propósito do mesmo instituto, existente na legislação espanhola, escreve ANTONIO CARCELLER FERNANDEZ:

> *"Edificación forzosa. Una diretriz del derecho de propiedad muy característica de los tiempos que corren y que há sido incorporada a la Ley del Suelo es la de que el goce útil y la productividad de los bienes ha venido a ocupar el centro de la protección del Derecho. La cualidad de propietario ha pasado, en cierto sentido, de la esfera del ser a la del hacer. Es el goce útil de los bienes y no la mera propiedad de ellos la que reclama el especial amparo del Derecho. La propiedad es y será un modo de conservar la riqueza, pero también, y sobre todo, un instrumento para producir-la"* (Instituciones de Derecho Urbanístico, Ed. Montecorvo, Madrid, 1977, p. 287; grifos do original).

A falta de execução do encargo estabelecido pelo Município rende ensejo à chamada desapropriação-sanção, ou seja, a expropriação pelo não cumprimento da função social da propriedade urbana. Seria, a rigor, mais um caso de desapropriação para fins urbanísticos, já admitida pela doutrina e pela jurisprudência pátrias (cf. nosso artigo, Desapropriação para Urbanização, in RDA 116/1; SEABRA FAGUNDES, Desapropriação para Urbanização e Reurbanização, in RDA 128/27; JOSÉ AFONSO DA SILVA, Desapropriações Urbanísticas, in Rev. Proc. Ger. do Estado (SP). 12/61 — STF, RE 82.300, 85.869, 87.009; TJSP, RT 459/59, 461/55, 464/69).

IV - AS NORMAS PROGRAMÁTICAS DO ANTEPROJETO

29. Críticas também foram feitas ao anteprojeto no sentido de que o Capítulo I contém apenas normas programáticas, que não têm eficácia jurídica e que, de qualquer forma, seriam incabíveis em uma lei ordinária.

Já vimos, a propósito do art. 160, III, da Constituição Federal, que o princípio da função social da propriedade,

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SF - 90

como norma programática, possuis eficácia jurídica, podendo mesmo, em determinadas circunstâncias, gerar direito subjetivo (cf. JOSÉ AFONSO DA SILVA, Aplicabilidade das Normas Constitucionais, Ed. RT, 1968, pp. 151 e segs.).

Nada impede, porém, que a norma programática seja estabelecida em lei ordinária, principalmente quando se trata de regular assunto novo, cujos lineamentos precisam ser dados desde logo, para orientação do aplicador da lei e de todos que deverão sujeitar-se à sua incidência. A fixação dos objetivos a alcançar e das diretrizes a serem seguidas na promoção do desenvolvimento urbano, como faz o Capítulo I do anteprojeto em exame, nada tem de injurídico, mas, pelo contrário, atende à boa técnica da elaboração de normas gerais, cujo conteúdo, em um dos seus aspectos, é precisamente estabelecer diretrizes (cf. item 12 deste estudo).

PONTES DE MIRANDA diz que "as regras jurídicas programáticas podem constar da Constituição ou não e se destinam a traçar as linhas diretoras pelas quais deverão se orientar os poderes públicos" (cf. Comentários à Constituição de 1967, tomo I, pp. 26/27).

As mais recentes leis nacionais, regulando assuntos ligados ao urbanismo, como a Lei 6.938, de 31.8.1981, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, procuram também fixar os seus princípios básicos e os seus objetivos a atingir (arts. 2º e 4º). De igual modo, na legislação estrangeira, a "Ley General de Asentamientos Humanos", do México, e a "Ley del Suelo", da Espanha, estabelecem as diretrizes a serem observadas.

Como se vê, a fixação dos objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano, está coerente com a proposta de uma lei que pretende assentar as bases do direito urbanístico nacional.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SF - PRODASEN

V - O SISTEMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

30. O anteprojeto em exame, no Capítulo V, institui o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com a finalidade de compatibilizar a atuação dos órgãos e entidades que desempenhem funções vinculadas a esse desenvolvimento. Nesse sistema são incluidos, como órgãos seccionais, os órgãos e entidades estaduais e, como órgãos locais, os órgãos e entidades municipais que tenham qualquer vinculação com o desenvolvimento urbano.

A criação de sistemas nacionais, para a execução de determinados planos ou programas, tem sido uma constante nos últimos anos. Haja vista para o Sistema Nacional de Habitação, o Plano Nacional de Saneamento Básico — Planasa, o Sistema Nacional de Transportes Urbanos e o Sistema Nacional do Meio Ambiente. Em princípio, o modelo é engenhoso e criativo, pois permite a integração da atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais no mesmo setor, evitando a dispersão de esforços e recursos. O perigo está em se sujeitar os órgãos estaduais e municipais às repartições administrativas federais, com evidente ofensa à autonomia do Estado-membro e do Município.

No caso, sendo a atividade urbanística matéria de competência concorrente da União, dos Estados e Municípios, um sistema de cooperação dos órgãos nacionais, regionais e locais, responsáveis pela promoção do desenvolvimento urbano, é bastante oportuno, desde que, repetimos, seja respeitada a autonomia de cada esfera de governo. Já dissemos que cabe à União legislar, isto é, editar regras gerais de conduta, mas não intervir executivamente nas entidades federadas, impondo padrões estandartizados nos seus mais mínimos detalhes.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SF - 92

VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS

31. A necessidade de uma lei nacional de desenvolvimento urbano já havia sido por nós enfatizada em estudo anterior, reproduzido em nosso já citado Direito Municipal Brasileiro (pp. 424 e segs.), no qual chegamos a fazer referência a anteprojeto por nós redigido, juntamente com o Prof. EURICO DE ANDRADE AZEVEDO e o Arqtº JORGE GUILHERME FRANCISCONE, então Secretário-Executivo da antiga Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas. Sentimo-nos, pois, à vontade, para reiterar a importância do atual trabalho submetido à apreciação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. É indispensável ao País uma legislação federal orgânica e sistemática, que procure abranger, em uma lei geral, os principais aspectos urbanísticos, como o fazem os países mais adiantados no assunto: a França possui o seu Código de Urbanismo desde 1948, bastante modificado, com a introdução da Lei 75-1.328, de 31.12.1975, alterando a política fundiária, e a Lei 76-1.285, de 31.12.1976, transformando os documentos de urbanismo; a Espanha tem sua Lei do Solo e Ordenação Urbana, de 12.5.1956, refundida em 1976, com nova redação aprovada pelo Decreto 1.346, de 9.4.1976; a Bélgica tem sua lei geral desde 1946, substituida por uma lei orgânica de 29.3.1962; a Inglaterra possui o "Town and Country Planning Act" desde 1947, com modificações em 1968, 1971 e 1975; a Itália possui uma lei urbanística nacional desde 1942, com inúmeras modificações posteriores, inclusive pela recente Lei 10, de 28.1.1977, que estabeleceu a separação do direito de construir do direito de propriedade; o Japão tem sua Lei de Urbanismo de 1968, com leis complementares posteriores (cf. Les Instruments Juridiques de la Politique Foncière des Villes — Etudes Comparatives portant sur Qua

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 93

terze Pays Occidentaux, sous la direction de MICHEL FROMONT Bruylant, Bruxelles, 1978).

32. Sem dúvida, o anteprojeto em exame necessita de algumas correções e de aprimoramento da redação, o que pode ser obtido durante sua discussão no Conselho de Desenvolvimento e nos debates que deverão seguir-se, com a necessária publicação de seu texto, para oferecimento de sugestões, como feito com o anteprojeto de Lei Geral das Desapropriações, recentemente elaborada por Comissão designada pelo Ministro da Justiça.

A propósito, cumpre esclarecer que o instituto da desapropriação não é uma solução para os problemas urbanísticos. Ao contrário, é um remédio extremo, que só deve ser usado em última instância, pois, além de "publicizar" a propriedade privada — ou seja, transformar a propriedade privada em propriedade pública — acarreta ônus nem sempre suportável pelo Poder Público, pois exige a prévia e justa indenização em dinheiro. O urbanismo carece de medidas preventivas que procurem ajustar o crescimento urbano à preservação do meio ambiente e à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

VII - RESPOSTAS AOS QUESITOS

33. Assim apreciada a matéria objeto da consulta, à luz da nossa Constituição, dos princípios doutrinários pertinentes e da legislação comparada, passamos a responder aos quesitos formulados, na seguinte conformidade:

Ao 1º quesito

Sim. A União tem competência implícita para editar normas gerais de desenvolvimento urbano, competência essa de-

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SF
94

corrente dos dispositivos constitucionais citados no item I deste parecer, e dos princípios básicos do federalismo que ele adota.

Ao 2º quesito

Não. O art. 153, § 22, da Constituição Federal garante o direito de propriedade em abstrato, mas o seu conteúdo concreto é dado pela legislação federal ordinária. Assim nada impede que o anteprojeto estabeleça novas figuras jurídicas que condicionem o direito de propriedade à sua função social, tendo em vista especificamente a ordenação do desenvolvimento urbano.

Ao 3º quesito

Sim. A inserção de dispositivos programáticos em texto de lei não é injurídica, principalmente quando se trata de uma disciplina nova e de norma geral, cujo objetivo é precisamente traçar diretrizes de ação para as entidades estatais responsáveis pelo desenvolvimento urbano.

Ao 4º quesito

Não. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, na forma proposta pelo anteprojeto, não constitui ofensa à autonomia dos Estados-membros e Municípios, porque não outorga aos respectivos órgãos nenhuma função ou encargo novo; apenas procura estabelecer uma coordenação entre eles, na promoção do desenvolvimento urbano.

* * *

É o nosso parecer, s. m. j.

São Paulo, 20 de outubro de 1982.

HELY LOPES MEIRELLES

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CO

MENSAGEM Nº 155

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL:

Nos termos do artigo 51 da Constituição, tenho a honra de submeter à elevada deliberação de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor 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, em 03 de maio de 1 983.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -
96

09 MAR 1983

E.M. Nº 012

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

Atendendo determinação emanada de Vossa Excelência, 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. Esta dificuldade decorre, em grande parte, da insuficiência do instrumental jurídico disponível, que não acompanhou as profundas transformações da realidade urbana. Estes fatos evidenciam a urgência em aperfeiçoar este instrumental, mediante modificações da legislação existente, da instituição de novos instrumentos, a exemplo das leis 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

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SF
97

e, mais genericamente, na promoção do desenvolvimento urbano. Neste 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 nº 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 urbanís

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 98

tica 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 desta 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 desta 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 artigo 2º, 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 artigo 2º, 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 (artigo 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 específica 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.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SF
99

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 artigo 3º, 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 comuni-

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD - 100

tários. 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 (artigo 4º). 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 aglorerações 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; dispondo 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, desta forma, ao Município condicionar a licença à existência desses equipamentos, ressalvando-se a possibilidade do interessado responsabilizar-se pela sua implantação (artigo 5º e parágrafo único).

18. O artigo 6º estabelece que a lei municipal, ao dispor sobre o uso, ocupação e aproveitamento do terreno, deverá

COORD. DAS COMISS. PERMANENTES - DOC. 101

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 artigo 7º 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 este 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 (artigo 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 urbaniza

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD
109

ção, mediante as ações previstas no artigo 12, § 1º.

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 a 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 artigo 14, item VI; do Estado, no artigo 15, item V; e do Município, no artigo 16, item III.

28. Ao dispor sobre a promoção do desenvolvimento 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 destas 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 genera-

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD
103
8

lidades 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 macro-regional 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

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SF
104

de controle da ocupação do solo urbano. As taxas e tarifas diferençadas 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, § 2º, 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 esta faculdade, o que contribuirá para uma melhor utilização do solo urbano.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - SD - 105

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, esta prática estimula a formação dos denominados "vazios urbanos", fenômeno 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. À 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 valori-

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD
106

zação decorrente de investimentos públicos na área (artigo 35). A terceira é possibilitar ao poder público o conhecimento prévio das transações imobiliárias realizadasem 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 este 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 interrelacionamento mais efetivo das ações que hoje se processam informalmente.

42. O artigo 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.

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD
107

43. Destaca-se, entre as disposições gerais, os artigos referentes à proposição de ação visando ao cumprimento das normas urbanísticas (artigos 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 empreendimentos 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 artigo 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 um 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

COMISSÕES PERMANENTES - DOCUMENTOS
108

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 Política Nacional de Desenvolvimento Urbano", que ganhou nova redação para atender a exigência da não criação de novos órgãos públicos.

47. São essas, Senhor Presidente, as considerações com que submeto à alta apreciação de Vossa Excelência 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

COORD. DAS COMISSÕES PERMANENTES - CD -
109

Aviso nº 153-SUPAR/83.

Em 03 de maio de 1 983.

Excelentíssimo Senhor Primeiro Secretário:

Tenho a honra de encaminhar a essa Secretaria a Mensagem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, acompanhada de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado do Interior, relativa a projeto de lei que "dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências".

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de elevada estima e consideração.

JOÃO LEITÃO DE ABREU
Ministro Chefe do Gabinete Civil

A Sua Excelência o Senhor
Deputado FERNANDO LYRA
DD. Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados
BRASÍLIA - DF

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Economia Indústria e Comércio
Gabinete do Presidente

Brasília, 12 de maio de 1983

Senhor Presidente,

Defiro. Em 12-5-83.

Nos termos do Art. 73, § 1º, do Regimento Interno, venho requerer a Vossa Excelência seja ouvida a Comissão de Economis, Indústria e Comércio sobre o Prejeto de Lei nº 775, de 1983, / do Poder Executivo, que "Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências".

Nestes termos

Pelo deferimento

Deputado PEDRO SAMPAIO
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado FLÁVIO MARCÍLIO
DD. Presidente da Câmara dos Deputados
NESTA

GER 6.07

Lote: 58 Caixa: 30
PL Nº 775/1983
115

CÂMARA DOS DEPUTADOS
12 MAI 83
GABINETE DO PRESIDENTE

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO E LEGISLAÇÃO SOCIAL

Defiro. Em 09.6.83.

Ofício nº 38/83

Senhor Presidente:

Em atendimento à decisão, unânime, desta Comissão de Trabalho, em reunião de sua Turma "A", realizada em nesta data, requeiro a Vossa Excelência, nos termos regimentais, que este órgão técnico seja ouvido sobre o PROJETO DE LEI Nº 775/83, do Poder Executivo, qu e "Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, e dá outras providências".

Nestes termos
P. Deferimento.

Sala da Comissão, em 8 de junho de 1 983.

Deputado DJALMA BOM
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado FLÁVIO MARCÍLIO,
DD. Presidente da Câmara dos Deputados.

GER 20.01.0050.5

CÂMARA DOS DEPUTADOS

-9 JUN 83

GABINETE DO PRESIDENTE

Lote: 58
PL Nº 775/1983
116
Caixa: 30

851157ALEC BR⊕
611164CDEP BR
EXMO. SR.
DEPUTADO FLAVIO MARCILIO
DD. PRESIDENTE CAMARA DEPUTADOS
BRASILI A- DF
==========

FORTALEZA - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA - EM 17-05-83
==========

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA CEARAH VG TERMOS PROPOSI⊟AO SENHORES DEPUTADOS MANUEL ARRUDA ET FRANZA MORAIS VG FORMULA APELO VOSSENCIA SENTIDO APOIAR APROVA⊟AO PROJETO DE LEI DO EXCELENTISSIMO SENHOR PRESIDENTE REPUBLICA VG SOBRE USO SOLO URBANO PT

CORDIAIS CUMPRIMENTOS -

DEPUTADO FONSECA COELHO - PRIMEIRO SECRETARIO
==========

TRANS. POR VERA
RECEB. POR
851157ALEC BR⊕
611164CDEP BR

Ao Secretário-Geral da Mesa. Anexe-se ao processo referente ao PL nº 775/83.
Em, 22/06/83.

Presidente da Câmara dos Deputados

385

DEPUTADOS
CÂMARA DOS DEPUTADOS

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Encaminhe-se.

Em 23/06/83

Secretário-Geral da Mesa

19 MAI 83

GABINETE DO PRESIDENTE

Caixa: 30
Lote: 58
PL Nº 775/1983
117

TELEGRAMA RAPIDEZ E CONFIABILIDADE A SUA DISPOSIÇÃO
ECT

23721 Y DFBR
18627 A SMSR
19/1058
ZCZC FSC00031 19 1055
SANTAROSA/RS

Ao Secretário-Geral da Mesa. Anexe-se ao processo referente ao PL nº 775/83.
Em, 22/06/83

Presidente da Câmara dos Deputados

TELEGRAMA
EXMO SR. FLAVIO MARCILIO
PRESIDENTE CAMARA DOS DEPUTADOS
BRASILIA/DF

SOLICITAMOS APRECIACAO MENOR ESPACO TEMPO . PROJETO DE LEI DE CONTROLE DO USO DO SOLO URBANO . COM ESTA MEDIDA SERAO SANADOS DIVERSOS PROBLEMAS EXISTENTES ATUALMENTE .
ALDI PEDRO BRANDAO
PRESIDENTE CAMARA VEREADORES SANTA ROSA

Encaminhe-se.
Em 23/06/83
Secretário-Geral da Mesa

NNNN
18627 A SMSR
23721 Y DFBR

OKOK ESTES DOIS COLGOKOK

TELEGRAMA FONADO
É CÔMODO. TELEFONE PARA A ECT HOJE E PAGUE DEPOIS.
ECT

CÂMARA DOS DEPUTADOS

19 MAI 83

GABINETE DO PRESIDENTE

Caixa: 30
Lote: 58
PL Nº 775/1983
118

612082CDEP BR
343488AMGA BR

ILMO. SR:
FLAVIO MARCILIO - CAMARA DOS DEPUTADOS
BRASILIA - DF.

Ao Secretário-Geral da Mesa. Anexe-se
ao processo referente ao PL nº 775/83.
Em, 24/06/83

Presidente da Câmara dos Deputados

SENHOR DEPUTADO,

A AMGRA- ASSOCIAÇAO DOS MUNICIPIOS DA MICRO REGIAO DO VALE DO RIO GRANDE, POR SEU PRESIDENTE ENG. WAGNER DO NASCIMENTO, AUTOR DA PROPOSIÇAO APROVADA POR ACLAMAÇAO, NO I ENCONTRO DE PREFEITOS MINEIROS, PROMOVIDO EM BELO HORIZONTE, PELA SEPLAN-SAREM COM A PRESENÇA DE REPRESENTANTES DE SETECENTOS E VINTE E DOIS MUNICIPIOS, E POR SEUS VICE-PRESIDENTES CELSO ARANTES BRITO E JOSE BORGES DE SENNE, VEM SOLICITAR O VOSSO APOIO , PARA APROVAÇAO DO PROJETO DE REFORMA URBANA E OCUPAÇAO DO SOLO, ORA EM TRAMITAÇAO NO CONGRESSO NACIONAL, POIS O MESMO E DE RELEVANTE INTERESSE PARA OS COMBALIDOS MUNICIPIOS BRASILEIROS, E DEVOLVE UM POUCO DA AUTONOMIA MUNICIPAL QUE E NOSSA LUTA MAIOR. O VOSSO IMPRESCINDIVEL APOIO PODERA SER DEMOSTRADO ATRAVES DE PRONUNCIAMENTOS NA TRIBUNA, IMPRENSA E DIVULGANDO NOSSA SOLICITA-ÇAO.
CERTOS DA ATENÇAO , REITERAMOS NOSSAS CORDIAIS,
SAUDAÇOES.
CICERO ROMAO BATISTA
SECRETARIO - EXECUTIVO

AMGRA- ASSOCIAÇAO DOS MUNICIPIOS DA MICRO REGIAO DO VALE DO RIO GRANDE.
PÇ: RUI BARBOSA, 14-A/UBERABA(MG).
38.100.

Encaminhe-se. Em 24.6.83.
Paulo Affonso M. de Oliveira
Secretário-Geral da Mesa

612082CDEP BR
343488AMGA BR

CÂMARA DOS DEPUTADOS

31MAI83

GABINETE DO PRESIDENTE

Lote: 58
PL Nº 775/1983
119
Caixa: 30

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Of. nº 095/83 Brasília, 29 de junho de 1983

Deferido. Em 30.6.83.

Senhor Presidente:

Tenho a honra de solicitar a Vossa Excelência que se digne redistribuir o Projeto de Lei nº 775/83, do Poder Executivo, que "Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências", incluindo este órgão técnico.

A presente solicitação, com base no art. 73, do Regimento Interno desta Casa, se deve ao fato de a matéria proposta também se relacionar com a competência desta Comissão, e por não estar esgotado o limite de órgãos técnicos que devam apreciá-la.

Reitero a Vossa Excelência os meus protestos de elevada estima e consideração.

Deputado FERNANDO CUNHA
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado FLÁVIO MARCÍLIO
DD. Presidente da Câmara dos Deputados
N e s t a

GER 20.01.0050.5

CÂMARA DOS DEPUTADOS

29 JUN 83

GABINETE DO DEP. JOSÉ IGNÁCIO

Lote: 58
PL Nº 775/1983
120

Caixa: 30

PROJETO

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO

PRESIDÊNCIA

Ao Secretário-Geral da Mesa. Anexe-se
ao processo referente ao PL nº 775/83.
Em, 01/06/83

Rio de Janeiro, 06.06.83

Presidente da Câmara dos Deputados

Senhor Presidente:

O projeto de lei nº 775/83, que dispõe sobre o solo urbano, atenta contra o direito de propriedade privada e, ao fazê-lo, abre caminho para a desestruturação de todo o sistema que rege nossa sociedade. Nesse sentido há que destacar três institutos inéditos contidos nos arts. 29, 32 e 34. Pelo art. 29 retiram-se do proprietário quaisquer direitos de decidir sobre o que fazer com o que é seu. A burocracia municipal apoiada nas normas criadas pela burocracia federal é que decidirá como, e para que, o terreno será utilizado. Se o proprietário resistir, o terreno será desapropriado, podendo, inclusive, ser transferido a terceiro (art. 31).

Pelo art. 32 concede-se ao Município o direito de preferência para aquisição de terrenos, o que retira do proprietário a possibilidade de negociar de acordo com o seu interesse. É o chamado direito de preempção.

De acordo com o art. 34 o proprietário é obrigado a comunicar sua intenção de se alijar de um imóvel, e se o Município se interessar tem o direito de discordar do preço e pedir arbitramento judicial.

Os arts. 47, 48 e 49 também investem contra o direito de propriedade e aí utilizando a tática, muito comum nos países totalitários, de se fazer, dos membros de uma mesma comunidade, fiscais uns dos outros. De fato, associações comunitárias, bem como os vizinhos ou qualquer pessoa são "parte legítima para propor ação". Fácil concluir o enorme risco, para qualquer construtor, de ver paralizadas suas obras, por demanda judicial, a qual, mesmo desarrazoada, implicaria em grande delonga e irrecuperáveis prejuízos. Há, ainda a criação do Direito de Superfície (Art.21 e seguintes) que institue o direito de construir desligado do direito de propriedade.

Os dissídios acima citados definem o perfil político-filosófico da proposição. Em nome do desenvolvimento urbano atenta-se contra o direito de propriedade (uma vez que o mesmo não poderá ser exercido em inumeráveis hipóteses arbitrariamente estabelecidas por autoridades municipais, estaduais e federais).

Condena-se, de forma irremissível, o funcionamento das leis de mercado, implicitamente responsabilizadas pelo caos urbano. Em seu lugar implanta-se miríade de normas, critérios, dispositivos, que posteriormente merecerão regulamentação, no mínimo, de igual volume. E, tudo isso, previsto para funcionar em todos os Estados, regiões metropolitanas, municípios, distritos, bairros e vilas do País, não importando os enormes contrastes regionais. Tal exemplo de planificação centralizada acontece no País no momento em que nações ideologicamente comprometidas com esse tipo de planificação, vêm, silenciosa mas seguramente, reintroduzindo as leis de mercado para regular o funcionamento dos setores mais ineficientes de suas economias, comprovadamente impermeáveis aos ditames dos planificadores.

Ao estabelecer os objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano ideal, a proposição do Executivo, além de condenar, implicitamente, a iniciativa privada e as leis do mercado, pretende que sua pletora regulamentadora e intervencionista possa se sobrepor à realidade social e econômica do País. Esta sim, é a principal determinante do que acontece, hoje, nos centros urbanos. Enquanto não for possível fixar o homem no campo,engajado em atividades economicamente viáveis, ele continuará a migrar para as cidades e, sem a necessária qualificação profissional, engrossará a massa de sub-empregados para viver em sub-habitações e favelas, e não há planejamento urbano que, sequer, minimize esse problema, ainda que estabeleça entre seus principais objetivos "a contenção da excessiva concentração urbana", ou "a oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia".

A proposição, por sua abrangência, extrapola, de muito, a simples ordenação urbana. Na verdade pretende ser um verdadeiro Código de Planejamento Central, que intervém na autorização de funcionamento e na localização de empresas industriais, comerciais, de serviços e até na utilização do espaço agrícola.(§ 2º do art. 14 e § 1º do art. 3º).

Outra característica do projeto é a subordinação à legislação e ao controle federal de quase todas as normas referentes à urbanização. Isso ocorre no momento em que, a quase unanimidade da classe política e dos segmentos representativos da sociedade brasileira, defede a descentralização em todos os níveis. Ao contrário disso, o projeto dispõe que o direito de legislar do Município em matéria de desenvolvimento urbano, estará subordinado às normas gerais da União (art. 16). E, ainda, no art. 37 consagra o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano como órgão de decisão superior para propor, implementar e acompanhar a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Fechando o círculo do amplo controle federal sobre urbanização, o que importa dizer, sobre a mais típica das atribuições municipais, o art. 38, ao detalhar a competência do CNDU,estabelece que, caberá a esse órgão, "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 dispendidos diretamente pela União ou transferidos aos Estados e Municípios". Assim ao invés da espera da redistribuição de competência fiscal (que atualmente destina menos de 2% da receita global ao município), temos um projeto com a proposta de colocar novos recursos sob o controle da União, para investimentos em área de competência tipicamente municipal.

Por outro lado o projeto de Lei encerra uma proposta de característica profundamente burocratizante, uma vez que todos os assuntos por ele referidos (e que são de rara abrangência como acima exposto) estão sujeitos a aprovações que percorrem vários níveis administrativos nas esferas municipal e estadual, e ainda dependentes do parecer final do órgão todo poderoso de Brasília. Portanto, centralização e burocratização são dois aspectos administrativos marcantes da proposição,o que é incoerente com as manifestaa intenções do Governo de promover a descentralização fiscal e administrativa (embora sem prazo determinado), e a desburocratização que está sendo gerida por uma Secretaria Especial, a nível de Ministério, e com várias medidas já efetivadas. Em resumo, o projeto de lei contraria todos os princípios básicos proclamados pelo próprio Governo, como sejam, a defesa da iniciativa privada, a prevalência da economia de mercado, a redução do intervencionismo e da estatização, a descentralização administrativa e a desburocratização.

Estamos oferecendo mais uma triste prova de que não conseguimos nos livrar da crença ilimitada no Estado paternalista. Nem a terrível lição que estamos vivendo(para cumprir o acordo com o FMI praticamos cortes drásticos nas despesas das empresas estatais) ensinou-nos a isolar o Estado dentro das funções que lhes são próprias. Já que não há condições para repetir o imperdoável erro de intervir através da presença física do Estado (intervenção direta), o projeto monta o mecanismo pecaminoso consagrador da intervenção indireta ou oblíquoa. Com a lei quer trazer para si a posição de árbitro para decisões sobre problemas que a iniciativa privada vem cuidando com eficiência e dinamismo. Este o aspecto crucial, que a sociedade brasileira precisa ter ciência para conscientemente decidir.

A expectativa do comércio brasileiro é a esperança de que ao Legislativo não falte equilíbrio e sobre lucidez para, com a rejeição do projeto, manifestar apoio à iniciativa privada.

Na certeza de que este pronunciamento será juntado ao processo, aproveitamos o ensejo para renovar a V.Exa.protestos da mais elevada consideração.

ANTONIO OLIVEIRA SANTOS
Presidente

Encaminhe-se.
Em 1º / 07 / 83
Secretário-Geral da Mesa

Excelentíssimo Senhor
Deputado FLÁVIO MARCÍLIO
DD. Presidente da
Câmara dos Deputados
BRASÍLIA - DF

CÂMARA DOS DEPUTADOS
22 JUN. 83

Lote: 58
PL Nº 775/1983
124
Caixa: 30

Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Ribeirão Preto, 1º de junho de 1 983.

Nº 2993-83-D.

Ao Secretário-Geral da Mesa. Anexe-se
ao processo referente ao PL nº 775/83.
Em, 03/08/83

Presidente da Câmara dos Deputados

SENHOR PRESIDENTE

Com o presente, vimos encaminhar a Vossa Excelência cópia do REQUERIMENTO Nº 610/83, de autoria do vereador PEDRO AUGUSTO DE AZEVEDO MARQUES, subscrito pelos edis CÍCERO GOMES DA SILVA, ANTÔNIO MARCOS, WILSON TONI, VALDEMAR CORAUCI SOBRINHO, DILERMANDO CHAVES, ANTÔNIO VICENTE GOLFETO, SEBASTIÃO XAVIER e JOAQUIM REZENDE, - solicitando rápida tramitação e aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei que disciplina o uso do solo urbano.

Sem outro particular, subscrevemo-nos apresentando a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.

ATENCIOSAMENTE

SEBASTIÃO REZENDE DE OLIVEIRA
Vereador e Presidente

AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR DEPUTADO FLÁVIO MARCÍLIO,
DIGNÍSSIMO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS.
BRASÍLIA
========
aa./.

Encaminhe-se.
Em 03/08/83
Secretário-Geral da Mesa

CÂMARA DOS DEPUTADOS

- 7 JUN 1983

GABINETE DO PRESIDENTE

Lote: 58
PL Nº 775/1983
125

Caixa: 30

CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

REQUERIMENTO N. 610

DESPACHO
APROVADO
Rib. Preto, 31 de 05 de 19 83
Presidente

EMENTA: RÁPIDA TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO, PELO CONGRESSO NACIONAL, DO PROJETO DE LEI QUE DISCIPLINA O USO DO SOLO URBANO.-

SENHOR PRESIDENTE

Por se tratar de propositura de grande alcance social, que abre caminho para uma vasta reformulação da política de urbanismo em nosso País,

REQUEREMOS,

na forma regimental, seja oficiado aos Senhores Presidentes da Câmara Federal, do Senado e líderes de todos os partidos políticos na Câmara Federal e no Senado, solicitando rápida tramitação e aprovação do projeto de lei que disciplina o uso do solo urbano, encaminhado pelo Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional.-

Sala das Sessões, 12 de maio de 1 983.-

PEDRO AZEVEDO MARQUES

CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
CONFERE COM O ORIGINAL
José A. Rosa e Silva
Diretor

EXPEDIENTE: JCGC/.

ATO N. ____ OF. N. 2993-003 / DATA 1º/06/83
Funcionário

CÂMARA DOS DEPUTADOS
-7 JUN 83
GABINETE DO PRESIDENTE

Caixa: 30
Lote: 58
PL Nº 775/1983
126

CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ
S. P.

PRESIDÊNCIA

Mauá, 23 de junho de 1.983.-

Ofício nº 927/83

Processo 24.458

Ao Secretário-Geral da Mesa. Anexe-se ao processo referente ao PL nº 775/83.
Em, 08/08/83.

Presidente da Câmara dos Deputados

Senhor Presidente

À vista do acolhimento do Requerimento nº 125/83, da Câmara Municipal de Ferraz de Vasconcelos, por esta Casa, em sessão ordinária realizada no último dia 20, cumpre-nos solicitar as providências de Vossa Excelência junto a quem de direito, no sentido de ser apreciado e aprovado, em regime de urgência, projeto de lei em tramitação no Congresso, dispondo sobre nova legislação disciplinadora do uso do solo urbano.

Aproveitamos o ensejo para reiterar a Vossa Excelência os protestos de nosso mais alto apreço.

Vereador EDGARD GRECCO FILHO
Presidente

Exmo. Sr.
Deputado FLÁVIO MARCILIO
DD. Presidente da Câmara Federal
Edifício Principal
70.160 - Brasília - DF

CM - 2 - 4.000 - 4/82

MJM/afv.

Lote: 58 Caixa: 30
PL Nº 775/1983
127

CÂMARA DOS DEPUTADOS
28 JUN 83
DEPARTAMENTO LEGISLATIVO

Encaminhe-se,
Em 08/08/93
Secretário-Geral da Mesa

Câmara Municipal de Americana

Ao Secretário-Geral da Mesa. Anexe-se
ao processo referente ao PL nº 775/83.
Em, 03/08/83

Presidente da Câmara dos Deputados

OF. N.o 709.83/A

Americana. 16 de maio de 1983.

Excelentíssimo Senhor,

Servimo-nos desta para encaminhar proposi-
tura aprovada por unanimidade, de autoria do sr. vereador '
José Aparecido Castilho, reclamando as providências necessárias
para que o projeto de lei que disciplina o uso do solo urbano
em todo o País seja tramitado em regime de urgência.

Certos da melhor atenção, subscrevemo-nos,
estendendo os nossos protestos de elevada estima e distinta -
consideração.

Atenciosamente,

ABELARDO FONSECA NETO
- Presidente -

Exmo. Sr.
Presidente da Câmara dos Deputados
70160 Brasília DF

Encaminhe-se.
Em 03/08/83
Secretário-Geral da Mesa

REQ. 196.83

CÂMARA DOS DEPUTADOS

19 MAI 83

GABINETE DO PRESIDENTE

Caixa: 30

Lote: 58
PL Nº 775/1983
128

CÂMARA MUNICIPAL DE AMERICANA

10 MAI 14 49 83 000708

PROTOCOLO

Câmara Municipal de Americana

REQUERIMENTO N.º 196/83

APROVADO POR UNANIMIDADE
Americana, 09/05/83
Presidente

Autor: JOSÉ APARECIDO CASTILHO

Assunto: MOÇÃO DE APLAUSO E REIVINDICAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS

SENHOR PRESIDENTE

O Presidente da República encaminhou ao Congresso - Nacional na ultima quarta feira, dia 04, um Projeto de Lei -que disciplina o uso do solo urbano em todo o nosso País.

Visa a propositura estabelecer a oportunidade de-moradia própria aos mais carentes, bem como uma justa distri-- buição dos ônus e beneficios decorrentes da urbanização, corrigindo as distorções de valorização da propriedade urbana, e -- ainda possibilitar a rápida urbanização das áreas ocupadas pelos de mais baixa renda.

Outro objetivo salutar é a concessão de poderes aos Estados e aos Municipios para que êstes possam regular o crescimento das cidades, possibilitando a sua ordenação e reordenação.

Para que isso seja possivel o Projeto cria institutos jurídicos novos e autoriza a utilização de instrumentos especificos que vêm mencionados no artigo 17, prevendo a postura dos municipios integrantes de região metropolitana para o seu-próprio planejamento.

Cria o chamado DIREITO DE SUPERFICIE, pelo qual as-pessoas poderão construir em terrenos alheios, em caráter gratuito, ou oneroso, por tempo certo ou indeterminado, mediante-escritura pública a ser registrada no Cartório Imobiliário.

Cria, também, o chamado direito de preempção em favor dos Municipios, que na prática significa assegurar o direito de preferência para que o municipio possa adquirir terrenos urbanos, na hipótese de negociação entre particulares.

709.83

Câmara Municipal de Americana

R E Q U E R I M E N T O N.º

Autor: JOSÉ APARECIDO CASTILHO

Assunto:

Possibilita, igualmente, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do terreno, medida essa que visa coibir a especulação imobiliária por parte de particulares e grandes grupos econômicos e imobiliários.

No campo da tributação, permitirá a cobrança do impôsto progressivo ou regressivo, e tomará como base de -- cálculo o maior ou menor número de terrenos de uma mesma - pessoa, para fins de fixação do tributo.

Valoriza a participação da comunidade no processo de disciplina e fiscalização do uso do solo, a qual, desde que constituida regularmente em associação terá legitimidade para propôr ação visando o cumprimento da legislação - de disciplina do uso do solo.

Equipara ao proprietário, o compromissário comprador com contrato irretratável, desde que registrado no - Cartório competente.

Enfim, Senhor Presidente, é um iniciativa pioneira e corajosa, e o acolhimento da propositura importará no redimensionamento do desenvolvimento urbano.

O Projeto mostra que o Governo está efetivamente preocupado com o crescimento desordenado das nossas cidades, e com os grandes vazios urbanos propiciados pelos que especulam às custas da propriedade imóvel.

Basta dizer que a cidade de São Paulo possui um grande espaço vazio, de cerca de 40% de sua área total, já munido de todos os melhoramentos publicos, e que, se ocupado, propiciará moradia a mais cerca de cinco milhões de pessoas.

Em Americana, o problema se repete, e temos informações seguras de que aproximadamente quarenta por cento da nossa área loteada, está desocupada e pertence a uns poucos.

Câmara Municipal de Americana

R E Q U E R I M E N T O N.º

Autor: JOSÈ APARECIDO CASTILHO

Assunto:

O ex-Vereador dr. Jessyr Bianco, sempre atento aos grandes problemas que envolvem nossa cidade, logrou aprovação a um projeto de sua iniciativa - pioneiro sob todos os aspectos - que instituia em nosso municipio o- imposto progressivo.

Sua lei foi elogiada por juristas, sociólogos, administradores, mas face ao inconformismo de um cidadão americanense, foi questionada na Justiça, e o Supremo - acabou por considerá-la inconstitucional.

Mas mesmo diante dêsse vicio, a lei foi elogiada por alguns Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Ficamos felizes quando vemos que o próprio Governo Federal inseriu em seu Projeto a idéia do Vereador Americanense, e se êste fôr aprovado, estará consagrada a cobrança progressiva de tributos, que visa gravar os- de maior riqueza.

A iniciativa do senhor Presidente está a merecer o aplauso de tôda a Nação, que poderão ser expressos através de suas Câmaras Municipais, onde militam os porta-vozes da coletividade.

Devemos levar nosso apêlo aos componentes do Congresso Nacional, em especial aos líderes dos Partidos, para que apressem a tramitação e aprovação do Projeto.

Em face disso requeiro:-

a- Conste de Ata uma moção de aplauso ao senhor- Presidente da República, pela feliz iniciativa de encaminhar ao Congresso um projeto tão importante, e de interêsse de tôda a nação brasileira.

b- Seja oficiado aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, reclamando as providências -- necessárias para que a propositura tramite em regime de --

Câmara Municipal de Americana

R E Q U E R I M E N T O N.º

Autor: JOSÈ APARECIDO CASTILHO

Assunto:

muita urgência.

c- Seja oficiado aos Líderes de todos os Partidos Políticos, na Câmara e no Senado, para que envidem todos os seus esforços no sentido de obter a aprovação da propositura.

Americana, 9 de Maio de 1.983

José Aparecido Castilho

Prefeitura do Município de São Paulo
SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO - SEHAB
COMISSÃO DE EDIFICAÇÕES E USO DO SOLO - CEUSO
Rua São Bento, 405 - 22º andar s/221

São Paulo, 22 de julho de 1983

Ofício n.º 59/83/CEUSO

Ao Secretário-Geral da Mesa. Anexe-se
ao processo referente ao PL nº 775/83.
Em, 15/08/83

Presidente da Câmara dos Deputados

Senhor Presidente:

Na qualidade de Presidente da COMISSÃO DE EDIFICAÇÕES E USO DO SOLO-CEUSO, órgão deliberativo e consultivo vinculado à SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO-SEHAB, do MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, através do presente, temos o prazer de passar às mãos de Vossa Excelência uma cópia das considerações sobre o Projeto de Lei nº 775, de 1983, que dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, no âmbito do território dos Municípios brasileiros, de autoria do Executivo e já em tramitação perante essa egrégia Câmara Federal, como subsídios aos estudos e às apreciações a respeito.

Trata-se de manifestação jurídica fundamentada no Direito Positivo, com as propostas modificativas ou complementares, aditivas , substitutivas ou supressivas de alguns dispositivos, a nosso ver os mais importantes do Projeto de Lei citado, notadamente relacionados com os Capítulos III e IV, de acordo com as vigentes disposições constitucionais e legais, bem como com a realidade dos Municípios brasileiros.

Neste sentido, é oportuno acrescentar que a autora da citada manifestação, Dra. HELITA BARREIRA CUSTÓDIO, é procuradora do Município da Capital, com demonstrada experiência forense e doutrinária, já tendo exercido funções de Assessora Judiciária perante o Supremo Tribunal Federal e publicado diversos trabalhos sobre o assunto do presente Projeto de Lei, e exerce atualmente o cargo de Assistente de Planejamento-Setor Jurídico desta Comissão de Edificações e Uso do Solo- CEUSO/SEHAB, desta Capital.

Aproveitamos o ensejo para apresentar a Vossa Excelência nossos protestos de consideração e estima.

ERVIN HOCHENBERG
Presidente
CEUSO

Excelentíssimo Senhor
Deputado FLÁVIO MARCÍLIO
DD. Presidente da Câmara Federal
Praça dos Três Poderes
BRASÍLIA - DF
Cep. 70.000

DSS/ecg

Encaminhe-se.
Em 15/08/83
Secretário-Geral da Mesa

CÂMARA DOS DEPUTADOS
28 JUL 83
COORDENAÇÃO DE ATA E TAQUIGRAFIA

Caixa: 30
Lote: 58
PL Nº 775/1983
133

PROJETO DE LEI Nº 775/83, QUE DISPÕE SOBRE OS OBJETIVOS E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

ÍNDICE SISTEMÁTICO DOS PRINCIPAIS ASPECTOS CONSIDERADOS

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA 1

CAPÍTULO I - DOS OBJETIVOS E DAS DIRETRIZES DO DESENVOLVIMENTO URBANO 2

1 - Art. 1º - Definição do objetivo 2

Análise do item II 3

PROPOSTA PARA NOVA REDAÇÃO 4

2 - Art. 2º - Diretrizes para a promoção do desenvolvimento urbano 4

a) Análise do item I 6
b) Análise do item II 7
c) Análise do item III 7
d) Análise do item IV 7
e) Análise do item VIII 8
f) Análise dos itens IX e X..... 9
g) Análise do item XIII 9
h) Proposta de acréscimo do item XIV sobre áreas verdes 10

PROPOSTA PARA NOVA REDAÇÃO 11

CAPÍTULO II - DA URBANIZAÇÃO 13

3 - Art. 3º - Atividades de urbanização 13

a) Análise do item III 13
b) Análise do § 1º 15
c) Análise do § 2º 16
d) Análise do § 3º 17

PROPOSTA PARA NOVA REDAÇÃO 17

4 - Art. 4º - Compreensão do território do Município: área urbana, de expansão urbana e área rural 18

a) Análise redacional 19

PROPOSTA PARA NOVA REDAÇÃO 27

b) Análise do § 3º 21

PROPOSTA PARA REEXAME 23

b) Análise do § 4º 23

PROPOSTA PARA SUPRESSÃO 27

5 - Art.5º - Licença para construir 27

Análise do parágrafo único 27

PROPOSTA PARA NOVA REDAÇÃO 27

6 - Art.9º - Licenças e autorizações 27

PROPOSTA PARA NOVA REDAÇÃO 27

7 - Arts. 10 e 11 - Direito de Construir 28

a) Análise da norma geral do art. 10 .. 28

b) Análise do parágrafo único do art.10

Doação 30

PROPOSTA PARA REDAÇÃO SUBSTITUTIVA

POR TROCA OU PERMUTA 31

8 - Art. 12 - Áreas especiais 32

PROPOSTA PARA NOVA REDAÇÃO 32

CAPÍTULO III - DA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO 33

9 - Art. 13 - Competência precípua ao Poder Público para promoção do desenvolvimento urbano 34

Análise de seu conteúdo 34

PROPOSTA PARA REEEXAME OU SUPRESSÃO . 38

10 - Arts. 14, 15 e 16 - Competência respectivamente da União, do Estado e do Município pa-

ra a promoção do desenvolvimento urbano 38
a) Análise do art. 14 39
b) Análise do § 2º do art. 14 42
c) Análise do item IV do art. 38 44
d) Análise dos itens IV e V do art. 14 c/c o item IV do art. 15 45
e) Análise do art. 16 45
PROPOSTA PARA REDAÇÃO SUBSTITUTIVA.. 46

CAPÍTULO IV - DO REGIME URBANÍSTICO 48

11 - Art. 18 - Planejamento urbano 48
Análise do § 1º 49
PROPOSTA PARA NOVA REDAÇÃO 49
Análise do § 2º 49
COM PROPOSTA PARA REEXAME OU SUPRESSÃO 50

12 - Art. 19 - Órgãos federais, estaduais e municípais com atuação nas regiões metropolitanas.. 50
COM PROPOSTA PARA NOVA REDAÇÃO 50

13 - Arts. 29, 30 e 31 - Do parcelamento, da edificação ou utilização compulsórios 51
a) Análise do art. 29 51
b) Análise do art. 31 52
PROPOSTA PARA SUPRESSÃO 57

14 - Arts. 32 a 36 - Do direito de preempção 54
a) Paralelismo do direito de preempção com a desapropriação 55
b) Análise do direito de preempção na França 57
PROPOSTA PARA REEXAME E SUBSTITUIÇÃO PELA DESAPROPRIAÇÃO, RESTRINGINDO-SE O DIREITO DE PREEMPÇÃO TÃO-SOMENTE ÀS HIPÓTESES DE TERRENOS VAGOS COMPROVADAMENTE ABANDONADOS OU RETIDOS PARA FINS ESPECULATÓRIOS..... 60

CAPÍTULO V - DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO 53
15 - Arts. 37 a 39 - COM PROPOSTA PARA SUPRESSÃO DO ITEM IV DO ART. 38 60

CAPÍTULO VI - DISPOSIÇÕES GERAIS 61
16 - Art. 41 - Definição de Aglomeração urbana 61
PROPOSTA PARA SUPRESSÃO 61

17 - Art. 45 - Delimitação de área urbana 61
PROPOSTA PARA SUPRESSÃO 61

18 - Art. 47 - Definição de Associação Comunitária 61
PROPOSTA PARA ACRÉSCIMO DE PARÁGRAFO ÚNICO, DEFININDO CONDIÇÕES PARA JUSTIFICAR A QUALIDADE DE PARTE LEGÍTIMA 62

CONSIDERAÇÕES FINAIS 63
- Análise conclusiva 63
- Rápidas considerações sobre o urbanismo e o Direito Urbanístico 63
- O planejamento urbanístico, compreendendo planos gerais e planos especiais, como cerne operativo da ciência urbanística 65
- A desapropriação como instituto jurídico indispensável à realização de planos urbanísticos 66
- A contribuição de melhoria como fonte de receita tributária indispensável para fazer face às despesas com a execução de planos urbanísticos 66
- Sugestões finais 68

TEXTO INTEGRAL DO PROJETO DE LEI Nº 775, de 1983, publicado no DCN-Seção I, de 6-5-83 69

CEUSO, 11.7.83
HBC/SB.

CONSIDERAÇÕES SOBRE DISPOSITIVOS DO PROJETO DE LEI FEDERAL QUE DISPÕE SOBRE OS OBJETIVOS E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO, EM CONFRONTO COM O DIREITO POSITIVO, MORMENTE NO TOCANTE ÀS QUESTÕES JURÍDICAS CONSTITUCIONAIS DA AUTONOMIA DO MUNICÍPIO BRASILEIRO E DO DIREITO DA PROPRIEDADE IMÓVEL DIANTE DE SUA FUNÇÃO SOCIAL.

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

Ressaltando a importância e a oportunidade do contexto do Projeto de Lei nº 775, de 1983, que dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, ciente da seriedade com que o foi elaborado e do esforço dispensado pelo seus eminentes autores, evidencia-se como principal aspecto positivo aquele, segundo o qual o presente Projeto, uma vez devidamente revisto e convertido em Lei, venha preencher, embora com atraso, grande lacuna do Direito Brasileiro. Diante da omissão em nosso sistema jurídico, não resta dúvida de que a questão do uso do solo urbano constitui assunto atual, caracterizado, cada vez mais, pela sua complexidade e pelas suas crescentes repercussões práticas de ordem social e jurídica, impondo urgente disciplina, no interesse e benefício tanto da coletividade local, como da regional e nacional (1).

Todavia, ao lado do citado aspecto positivo, como acontece com a maioria das normas legais inovatórias, observam-se, no contexto do Projeto em exame, aspectos negativos que exigem do Congresso Nacional séria apreciação, para as alterações e compatibilizações necessárias com o Direito Positivo e com a realidade brasileira, no sentido da satisfatória concretização de seus objetivos. Assim é que, tratando-se da matéria constante notadamente dos CAPÍTULOS III (DA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO) e IV (DO REGIME URBANÍSTICO), com a venia dos ilustres juristas componentes da Comissão Elaboradora e dos que se manifestaram sobre a constitucionalidade das

---

(1) V. nosso trabalho: URBANISMO, in Enciclopédia Saraiva do Direito, v. 76, ed. SARAIVA-SP, 1982, p. 9 e 10.

importantes questões jurídicas ali previstas (2), para a adequada interpretação e aplicação das normas correlatas, torna-se indispensável ponderada apreciação sobre alguns aspectos jurídicos de fundamental importância,diante da evidência dos textos constitucionais e das iminentes divergência doutrinárias e jurisprudenciais, notadamente no tocante ao conteúdo da autonomia do Município brasileiro e do conceito do direito da propriedade imóvel diante de sua função social.

Desta forma, sem alterar a estrutura e a ordem da matéria integrante do contexto do presente Projeto de Lei, em atenção às solicitações de ordem superior, em linhas gerais, apresentamos, com base nas disposições constitucionais e legais vigentes, nossa manifestação, acrescida das respectivas sugestões aditivas, modificativas, substitutivas ou supressivas de textos ali previstos, de acordo com as considerações seguintes:

"CAPÍTULO I

DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES DO DESENVOLVIMENTO URBANO"

As normas deste Capítulo definem o objetivo do desenvolvimento urbano e estabelecem as diretrizes para a sua promoção,evidenciando-se, dentre os aspectos mais importantes:

1 - "ART. 1º". De acordo com as regras deste artigo, 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 complementaridade das atividades urbanas e rurais; III - disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários".

---

(2) V. Exposição de Motivos, item 45

Em princípio, considerando-se a realidade brasileira, com sua notória extensão territorial, com a manifesta diversidade de condições especialmente de trabalho, econômicas, de habitação, culturais, educacionais, sanitárias e sociais existentes nas várias regiões e nos diversos locais do País, o que incentiva a já descontrolada e crescente migração interna e agrava a superpopulação de certos Municípios, como é o caso típico de São Paulo (3), evidentemente, os objetivos do desenvolvimento urbano, entre nós, não obstante a elevada intenção do Projeto de Lei, em vez de contribuírem para a solução do grave problema atual notadamente das grandes cidades brasileiras, darão ensejo ao agravamento da presente situação. Sob este aspecto, para a efetiva realização do objetivo em análise, torna-se indispensável a adoção de real política nacional que possibilite condições adequadas para a fixação do homem em seu próprio Município ou Estado de origem. A omissão desta política constitui sério obstáculo à efetiva aplicação de quaisquer normas sobre o assunto.

Evidentemente, o objetivo do desenvolvimento urbano da melhoria da qualidade de vida nas cidades, notadamente por meio da adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas, bem como da integração e coordenção das atividades urbanas e rurais, em face da realidade brasileira, em princípio, somente será realizado com a adoção de uma política nacional que promova efetivamente condições sociais básicas, como, dentre outras, profissionais ou de trabalho, habitacionais, sanitárias , culturais e educacionais, que facilitem e possibilitem a fixação do homem na zona urbana ou de expansão urbana ou na zona rural de seu Município ou de seu Estado de origem.

Sob o aspecto formal, observa-se evidente incoerência terminológica, com o emprego de expressões supérfluas e a omissão de outras necessárias, como a do item II, que se refere à "integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais". Neste sentido, "integração", na técnica jurídica, compreende tanto a totalização como a complementação de

---

(3) Rubens Vaz da Costa - O recenseamento de 1980, in Revista Problemas Brasileiros, Ano XVIII, nº 202, agosto de 1981, p. 4 e s.

atos, evidenciando-se que integrar é completar , tornar inteiro, totalizar (4). Com esta acepção abrangente, o vocábulo "integração" compreende tanto as atividades principais como as acessórias ou complementares necessárias à inteireza das atividades urbanas e rurais. Logicamente, o processo de "complementaridade" é inerente, ou seja, inseparável do processo da "integração", evidenciando-se, desta forma, sua total ociosidade na norma do item II. Como um dos princípios gerais do Direito Urbanístico , todo processo de integração adequada requer um processo de coordenação capaz de torná-lo exequível mediante adequados planos compatíveis com as atividades urbanas e rurais. Assim, como medida de boa linguagem jurídica e coerência com princípios do Direito Urbanístico, propõe-se a substituição do termo "complementaridade" por "coordenação" na norma do item II do art. 1º em análise, nos termos da redação seguinte:

"Art. 1º. .....

.....

II - integração e coordenação das atividades urbanas e rurais".

2 - "ART. 2º". As normas deste dispositivo fixam diretrizes a serem observadas na promoção do desenvolvimento urbano, destacando-se, dentre estas: "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; 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 ; XIII - adoção de padrões de equipamentos urbanos e comunitários consentâneos com a condição sócio-econômica do País e as diversidades regionais".

A técnica legislativa, notadamente diante da elaboração de normas ou diretrizes gerais aplicáveis no âmbito local, de acordo com as diferentes situações geográficas, históricas, étnicas, culturais, econômicas e sociais dos diversos Municípios do território brasileiro, recomenda

---

(4) De Plácido e Silva - Vocabulário Jurídico, v. II, 4º. ed., FORENSE-RIO-SP, 1975, p. 845.

cuidado especial no sentido de se adotar terminologia adequada e se concentrarem,de maneira simples e lógica, às normas correlatas, de forma coerente com o Direito Positivo e com a realidade nacional, regional e local do País, para sua eficaz aplicação e conseqüente utilidade prática.

As diretrizes transcritas, como princípios gerais a serem observados em matéria urbanística, numa redação vaga, confusa e sem critério lógico, conflitam com expressas normas do Direito Positivo e, ao contrário das justificativas da Exposição de Motivos, não se adaptam à realidade atual e às peculiaridades de muitos Municípios brasileiros.

Assim é que, de acordo com a realidade atual, graves e crescentes são os problemas já existentes nos grandes centros urbanos, notoriamente registrados nos Municípios onde se concentram as grandes cidades brasileiras, como, por exemplo, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre, além de outras com características similares (5). Naturalmente, a crescente e incontrolada migração interna, notadamente para os Municípios do sudeste do País, bem como o êxodo rural para os centros urbanos, em busca de melhores condições de vida, constituem obstáculos da capital importância à observância das diretrizes na promoção do desenvolvimento urbano, evidenciando-se que a superpopulação já constitui graves e crescentes problemas que impõem medidas adequadas e urgentes de repressão, correção, restauração, recuperação ou reabilitação de aspectos básicos do meio ambiente local, para o indispensável equilíbrio à saúde, à segurança, à tranqüilidade e ao bem-estar dos próprios munícipes.

Sob este aspecto, no caso típico do Município da Capital de São Paulo, diante de suas notórias peculiaridades locais, os problemas assumem proporções gigantescas, distinguindo-se pelas particularidades próprias, já notáveis pelo seu vertiginoso e quase incontrolado crescimento horizontal e vertical urbano; pela superdensidade demográfica (continua sendo o maior incremento demográfico do País), segundo as análises do censo de 1980(6);pe-

---

(5) Rubens Vaz da Costa, op. cit., p. 4 e s.; Anuário Estatístico do Brasil, IBGE-RIO, 1980, p. 111 e 112.

(6) Rubens Vaz da Costa, op. cit., p. 4 e s.

lo maior centro industrial e comercial não só do Brasil, mas também de toda a América Latina; conseqüentemente, pela notória e preocupante poluição (atmosférica ou do ar, hídrica ou das águas, do solo, sonora ou acústica , paisagística ou visual); pela maior capacidade tributária e, conseqüentemente, econômica e financeira do País (o único, dentre todos os Municípios brasileiros, que possui Tribunal de Contas - C., art. 191); pela reduzida zona rural e menor espaço verde tanto na zona urbana como na rural; todas peculiaridades inconfundíveis e inigualáveis com as de quaisquer outros Municípios brasileiros, o que lhe impõe tratamento particular e competência especial (7).

Evidentemente, as notórias peculiaridades, tanto da Capital paulista como de outras grandes cidades brasileiras e a contínua demanda migratória em direção a estes centros urbanos, contribuindo para o agravamento da deterioração de sua qualidade de vida, impõem tratamento diferenciado no tocante às diretrizes prioritárias para Municípios desta natureza. Assim é que:

a) No tocante ao item I do art. 2º em análise, a realidade brasileira demonstra a existência de núcleos urbanos em plena expansão espontânea e desordenada, já se impondo outras medidas de ordem corretiva e não de mera ordenação. Além do mais, o termo "ordenação", passível de outros significados, ocasionará interpretações divergentes com o espírito da diretriz. Neste sentido, o termo mais adequado e compatível com o Direito Urbanístico seria "programação" ou "planificação", que consiste na atividade de programar ou planejar a expansão de núcleos urbanos, mediante programa, plano ou projeto de intervenção coordenada no espaço e no tempo, para conseguir determinados objetivos. A expansão programada de um núcleo urbano difere daquela espontânea e incontrolada pelo fato de obedecer a um plano urbanístico (8). Desta forma, a diretriz adequada, abrangendo tanto os

---

(7) V. nossa tese: Competência especial do Município de São Paulo e de outros Município Brasileiros que se destacam pelas peculiaridades notadamente demográficas e financeiras, in capítulo integrante do trabalho: Áreas Verdes: competência do Município para sua proteção, in Anais do VIII Encontro Nacional de Procuradores Municipais - Belo Horizonte-MG, de 3 a 8-1-82, p. 356 e s.

(8) Guido Colombo - Dizionario di Urbanistica, PIROLA-Milano , 1981, p. 68, 122 e 137.

casos de núcleos de expansão incontrolada ou espontânea como aqueles passíveis de programação ou planificação, seria a da "correação da expansão espontânea de núcleos urbanos existentes e programação da expansão de novos núcleos".

b) Quanto ao item II, se já existem distorções do crescimento urbano, a medida prioritária, na ordem lógica, seria a sua correção, adotando-se a prevenção diante da tendência de novas distorções do crescimento urbano. Logo, a diretriz compatível seria, inicialmente, a da"correção das distorções existentes e a prevenção diante da tendência de novas distorções do crescimento urbano".

c) No item III, o termo "contenção, de significações diversas em nosso vernáculo (9), dará ensejo a evidentes interpretações contraditórias, ainda que se adote a acepção figurada de "repressão" ou de "correção" da excessiva concentração urbana. Além do mais, a "excessiva concentração urbana", objeto do item em exame, constitui efeito imediato das distorções do crescimento urbano, objeto do item anterior, evidenciando-se sua superfluidade no texto. Trata-se de diretriz desnecessária pela sua patente ociosidade, motivo por que se propõe a supressão da norma deste item.

d) No item IV, a diretriz se refere ao princípio constitucional que condiciona o uso da propriedade (móvel ou imóvel, esta rural ou urbana) de acordo com sua função social (C., art. 160, III). A função social da propriedade, como vínculo de ordem constitucional, resume-se no seu uso racional, ou seja, no uso da propriedade compatível com o bem-estar social, reprimindo-se qualquer atividade definida como de "maù uso da propriedade". Neste caso, a diretriz mais adequada e mais abrangente seria a da "adoção de medidas de utilização racional da propriedade imobiliária urbana compatíveis com a sua função social".

---

(9) Sentido próprio: ato de manter, de conservar ou de conter; sentido figurado: ato de reprimir ou de frear.

e) No item VIII, sobre a recuperação, pelo Poder Público, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos, observa-se patente incompatibilidade da diretriz ali fixada com a realidade dos Municípios brasileiros. O termo investimento vem de investir, com acepção de aplicar ou empregar capitais em negócios ou atividades. O referido termo adotado na diretriz exprime, logicamente, a aplicação de capital (dinheiro) em obras de melhoramentos públicos em geral, que valorizem os imóveis urbanos. Trata-se, evidentemente, de planos de obras ou melhoramentos no solo urbano de competência privativa do Município, admitindo-se, todavia, obras de competência dos governos do Estado ou da União em caráter subsidiário ou suplementar. Em regra, por força das próprias disposições constitucionais do art. 15, II, não se trata de competência concorrente, como prevê a diretriz ao adotar a expressão "Poder Público" (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), mas, sim, de competência privativa do Município, na administração de tudo que diz respeito ao seu peculiar interesse, mormente na realização dos serviços públicos locais, incluindo-se dentre estes, evidentemente, todas as obras ou melhoramentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos. Nesta ordem de raciocínio, a recuperação dos investimentos aplicados em tais obras se verifica através da instituição da contribuição de melhoria, que deverá ser arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados pela execução de obras públicas. Neste sentido, patente é a autonomia do Município, assegurada pela Constituição, para instituir contribuição de melhoria em decorrência da valorização imobiliária urbana com a execução de planos urbanísticos de sua competência privativa (C., art. 18, II; Lei nº 5.172/66, arts. 81 e 82 ; Dec.-lei nº 195/67) (10). Nestas condições, no sentido de se evitarem conflitos de competência e visando à compatibilização necessária, como regra geral e harmônica com o princípio constitucional da autonomia municipal, torna-se evidente a conveniência da substituição da expressão "pelo Poder Público" por aquela adequada "pelo Município", na diretriz do item em análise.

---

(10) V. nossa tese: Áreas verdes: competência do Município para sua proteção, in ANAIS do VIII Encontro Nacional de Procuradores Municipais, Belo Horizonte, 1982, p. 352, 353 e 358; V. URBANISMO cit., p. 17 e s .

f) Nos itens IX e X, se já existem casos de evidente deterioração, se a realidade do dia a dia é a concretização de atos de desrespeito e de progressiva degradação do meio ambiente e do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico, não resta dúvida de que as diretrizes ali estabelecidas, além de omitirem medidas básicas, como as da valorização, distante da realidade brasileira, terminam por onde, logicamente, começariam. As medidas, sob todos os meios de conscientização dos proprietários ou possuidores e da opinião pública, sobre a valorização do patrimônio cultural e natural, bem como do meio ambiente em geral, constituem providências de natureza prioritária, como pressuposto básico à real efetivação do objetivo da melhoria da qualidade de vida nas cidades. Evidentemente, só se protegem ou se defendem tais bens mediante a adoção de efetivas medidas para sua valorização (os bens existem, mas não são valorizados), recuperação ou restauração (os bens existem, mas já se encontram deteriorados). Após estas medidas preferenciais, terão lugar as providências de preservação.

Tratando-se de diretrizes relacionadas, direta e indiretamente, com a proteção e a preservação da "natureza urbana" em sua plenitude,no sentido de abranger, além dos já previstos aspectos arqueológicos e paisagísticos, outros indispensáveis de ordem natural, bem como visando evitar-se qualquer interpretação restritiva sobre o assunto, torna-se oportuno,ainda, o acréscimo da expressão "do patrimônio natural"ao item X.

Desta forma, as diretrizes adequadas aos itens em apreciação seriam as da "proteção, valorização, recuperação e preservação do meio ambiente" e da "proteção , valorização, restauração e preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e natural".

g) No item XIII, a diretriz ali traçada, limitando-se à compatibilização de "padrões de equipamentos urbanos e comunitários com a condição sócio-econômica do País e as peculiaridades regionais", nem, sequer, se referiu às peculiaridades ou diversidades locais, o que demonstra evidente incoerência com o sistema jurídico nacional e com a realidade brasileira.

Tratando-se de norma diretriz do uso do solo urbano, os padrões de equipamentos urbanos e comunitários, lógica e constitucionalmente, deverão adequar-se com as peculiaridades notadamente locais. Os equipamentos urbanos e comunitários, em regra, constituem obras ou melhoramentos públicos de competência privativa dos Municípios, diante do peculiar interesse local, evidenciando-se que o silêncio da diretriz constitui omissão temerária e injustificável, por força das expressas disposições do art. 15, II, combinadas com as disposições da alínea "e" do item VII do art. 10 e do parágrafo único do art. 14 da Constituição Brasileira. Para a compatibilização com as normas constitucionais, propõe-se o acréscimo da expressão "as peculiaridades locais" à diretriz do item em apreciação.

h) Não obstante a imprescindibilidade da previsão expressa em diretrizes gerais, sobre a proteção das áreas verdes, como ocorre no Direito Comparado, mormente naquele que serviu de inspiração ao legislador do presente Projeto de Lei (11), injustificadamente, o art. 2º em exame omitiu a indispensável norma de defesa do verde no solo urbano, não o considerando como bem passível de proteção expressa em diretrizes gerais. Evidentemente, considerando-se a importância das áreas verdes, sob todos os aspectos, mormente nos grandes centros urbanos já delas carentes, a omissão de norma expressa sobre sua proteção no solo urbano não se ajusta à realidade da época atual. Neste sentido, é oportuno acrescentar-se que a importância das áreas verdes, tanto na zona urbana como na rural, constitui realidade cientificamente demonstrada, salientando-se dentre suas inúmeras ações no ambiente urbano: a função de proteção da natureza, essencial aos equilíbrios naturais (influência sobre o clima, os solos, o regime das águas subterrâneas, nascentes, superficiais, fluviais ou lacustres); a função de sossego, lazer ou recreação, considerada, pelo aspecto tranqüilizante, ornamental, estético

---

(11) França: Code de l'Urbanisme, art. L.130-1, DALLOZ-Paris, 1980, p. 37 e s.; Code de l'Environnement, art. 28, DALLOZ-Paris, 1980, p. 23 e 215. Itália: Codice dell' Urbanistica, §§ 59, 60, GIUFFRÈ-Milano, 1974, p. 428 e s.

ou paisagístico das áreas verdes, como medicamento essencial aos desequilíbrios fundamentais da vida contemporânea nos grandes centros urbanos; a função de purificação do ar, de amenização dos sons, de fator estético, no combate contra a poluição atmosférica, sonora ou paisagística (12). Desta forma, não obstante já subentender da genérica expressão "patrimônio natural", objeto da proposta aditiva ao item X do artigo em exame, para fins protecionais, observa-se a oportunidade para se suprir a omissão, com o acréscimo da diretriz correspondente à "proteção, valorização, regeneração ou reabilitação e preservação das àreas verdes".

Com estas breves considerações, tratando-se de diretrizes a serem observadas ao uso racional do solo urbano e considerando-se a variação das peculiaridades locais, para a devida compatibilização com as normas constitucionais e a indispensável adaptação com a realidade dos Municípios brasileiros, evidencia-se a oportunidade para a supressão da norma do item III, para nova redação das diretrizes dos itens I, II, IV, VIII, IX, X e XIII e para o acréscimo de mais um item (que corresponderia ao item III ou, caso não aceita a supressão da diretriz ali proposta, ao item XIV, sugerindo-se a redação seguinte:

"Art. 2º .....

I - correção da expansão dos núcleos urbanos existentes e programação para a formação de novos núcleos;

II -correção das distorções existentes e prevenção diante de tendências de novas distorções do crescimento urbano;

---

(12) V. nossa tese: Áreas verdes: competência do Município para sua proteção, in ANAIS cit.; p. 335.

III - com sugestão para supressão;

IV - adoção de medidas de utilização racional da propriedade imobiliária urbana compatíveis com sua função social;

.....

VIII - recuperação, pelo Município, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos;

IX - proteção, valorização, recuperação e preservação do meio ambiente;

X - proteção, valorização, restauração e preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagísti - co e natural;

.....

XIII - adoção de padrões de equipamentos urbanos e comunitários compatíveis com a condição sócio-econômica do País, as diversidades regionais e as peculiaridades locais;

XIV - proteção, valorização, regeneração e preservação das áreas verdes".

"CAPÍTULO II
DA URBANIZAÇÃO"

As normas deste Capítulo, além da definição das atividades de urbanização e da divisão do território do Município em áreas urbanas, de expansão urbana e rural, tratam de aspectos importantes, destacando-se , dentre estes, os seguintes:

3 - "Art. 3º". As normas deste dispositivo definem as atividades de urbanização, salientando-se, dentre estas: "III - a implantação para a instalação de equipamentos urbanos e comunitários".

a) Sob o aspecto formal do item III do artigo em análise, observa-se que o termo "implantação" foi ali adotado e largamente empregado na redação de outros dispositivos do Projeto, notadamente no tocante aos planos de equipamentos urbanos e comunitários, tornando a norma obscura, em face da acepção imprópria daquele termo em nosso idioma. Assim é que implantação , significando ação de implantar (plantar, inserir, arraigar, fixar)(15),constitui termo inadequado para definir qualquer espécie de atividade relacionada com os intricados planos ou programas de ordem urbanística. Neste sentido, é oportuno advertir-se que, lamentavelmente, vai-se generalizando um descaso injustificado, por parte do legislador brasileiro que, raramente, observa as regras especialmente de "forma" (conhecer e adotar os termos adequados do próprio vernáculo), ditadas pela técnica legislativa, no sentido de melhor compreensão, melhor interpretação e adequada aplicação da norma. Um destes enganos lamentáveis é a adoção abusiva do vocábulo "implantação " em norma legal, notadamente de âmbito nacional. No caso em análise, trata - se, evidentemente, de tradução "forçada" ou "ao pé da letra" de normas urbanísticas estrangeiras, particularmente do Direito Urbanístico francês(implan-

---

(15) Caldas Aulete - Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa, 3º. ed., 1975, p. 1917.

tation des services, implantation des constructions, implantation des équipements)(16), de significações equívocas em nosso vernáculo, este tão rico de palavras adequadas ao emprego em normas relacionadas, de forma especial, com planos, programas, projetos, obras ou melhoramentos públicos em geral , incluindo-se nestes os equipamentos urbanos ou de infra-estrutura e os equipamentos comunitários ou serviços de superestrutura,como criação ou instituição, planejamento, planificação ou programação, execução, realização ou atuação, dependendo da fase da previsão da obra, de seu planejamento ou de sua execução, palavras estas largamente adotadas em boa linguagem urbanística, tanto alienígena como nacional.

Na verdade, a dúvida é patente sobre o real significado do termo implantação empregado na presente norma e em outras do Projeto em análise, uma vez que não se trata de neologismo justificável em decorrência de progresso científico, tecnológico, econômico ou social, nem se trata de termo ou expressão convencional, nem previsto com a acepção adotada em nosso vernáculo (17).

---

(16) França: Code de l'Urbanisme cit., p. 161, 177.

(17) Sob este aspecto, oportunas são as observações de Napoleão Mendes de Almeida sobre certos termos de significação dúbia, empregados em textos legais, fora da acepção que lhes é inerente, tanto pela etimologia como pelo uso. Tratando especificamente do termo implantação e criticando a impropriedade das expressões: implantação de programas, implantação de projetos, implantação de escolas, implantaçao de obras e similares, adverte o ilustre Mestre: "Evidentemente, já não se escreve português no Brasil. Implantam-se dentes, fios de cabelos, raízes (implantação do musgo na rocha - o carvalho implantara as suas raízes entre os rochedos - os dentes implantam-se nas maxilas) como, em sentido figurado, implanta-se um sistema, uma doutrina, uma civilização, uma situação: paz implantada e imposta - rudimentos de civilização implantados naquela terra. "Implantaram um escola na cidade" é que não é possível dizer; donde a trouxeram ? Como se introduziu ? (Dicionário de Questões Vernáculas, Editora "Caminho Suave" - SP,1981, p. 144).

Desta forma, como medida de clareza e harmonia com o idioma pátrio, tratando-se de atividades urbanísticas decorrentes de planos ou programas anteriormente elaborados e aprovados e considerando-se a abrangência e a adequação do termo execução ou realização (ato de executar ou realizar e tornar um plano ou programa real e efetivo em todos os seus aspectos), já adotado em normas de natureza da presente, propõe-se a substituição do inadequado termo "implantação" pela expressão execução ou realização de planos ou programas".

b) No § 1º do art. 3º em exame, a norma correlata dispõe que as atividades de urbanização referentes ao parcelamento ou remembramento do solo e à realização de equipamentos urbanos e comunitários serão aprovadas mediante autorização, ao passo que aquelas de urbanização referentes à construção serão aprovadas mediante licença.

Sem qualquer justificativa de ordem terminológica, técnica ou científica, o procedimento diferencial da norma do parágrafo em análise conflita com a própria política de desburocratização do governo atual, que procura suprimir medidas paralelas e desnecessárias de procedimentos similares, uma vez que o excesso de exigências formais só proporciona o acúmulo de processos e o retardamento de decisões administrativas, em real prejuízo ao munícipe interessado e à própria administração municipal. Ora, tanto as atividades do parcelamento ou remembramento do solo ou da execução de programas de equipamentos urbanos e comunitários como as de construção constituem, logicamente, atividades vinculadas ao direito da propriedade imóvel, mediante a concessão de licença, de acordo com as exigências legais e regulamentares. Evidentemente, a dicotomia injustificada de procedimentos de aprovação por autorização e por licença, em vez de contribuir para a realização dos objetivos da Lei, somente dará ensejo a entraves prejudiciais à pronta solução dos pedidos de aprovação de planos, programas ou projetos, relacionados com o uso do solo, perante as repartições municipais, não contribuindo para a clareza nem para a presteza procedimental. Trata-se de mais um aspecto negativo, uma vez que à inoportuna dicotomia procedimental só contribuirá para complicar a solução do problema perante a esfera do Município.

Pela tradição do Município brasileiro, a legislação prevê a aprovação de planos de parcelamento do solo, de programas de obras ou melhoramentos públicos (atuais equipamentos urbanos e comunitários) ou de projetos de construção mediante licença, através do instrumento denominado "alvará", que contém a autorização expressa para as atividades relacionadas com a execução do plano, do programa ou do projeto, de acordo com as exigências da legislação urbanística e de edificações (18).

Nestas condições, para a simplificação necessária e harmonização procedimental com a realidade do Município brasileiro, propõe-se nova redação ao § 1º do artigo em análise, com a supressão do termo "autorização" e o condicionamento da realização das atividades de urbanização ali previstas apenas ao licenciamento.

c) No § 2º, prevê a norma que a autorização e a licença, referidas no parágrafo anterior, serão expedidas pelo Município.

Sob o aspecto formal, reportando-se às considerações do parágrafo anterior, no tocante ao supérfluo termo autorização, observa-se a impropriedade no emprego do termo "expedidas", em face de sua acepção inadequada à presente norma. O termo próprio e já adotado em norma desta natureza é "concedidas", derivado do verbo conceder (19), que possui, na terminologia jurídica brasileira, a idéia de consentimento, de premissão, de licença ou de autorização, no sentido de tornar efetiva a liberalidade do Município, ou de outro órgão público, ao interessado para que possa praticar ou executar as obras constantes de um plano, programa ou projeto que lhe foi submetido para fins de aprovação. Assim, além de se reportar à proposta do parágra

---

(18) Licença, derivado do latim licentia, de licet (ser permitido, ser possível), em sentido geral, exprime a permissão ou a autorização dada a alguém para que possa fazer ou deixar de fazer alguma coisa. A autorização subentendida no instrumento da própria licença, torna lícito ou válido o que não se poderia fazer sem o preenchimento da formalidade legal ou regulamentar de que resulta a licença (De Plácido e Silva: Vocabulário Jurídico, v. III, 4º. ed., FORENSE-RIO-SP, 1975, p. 943.

(19) Do latim concedere (permitir, outorgar),o verbo conceder sempre se relacionou com o ato de licenciar ou de autorizar alguém para que possa fazer ou deixar de fazer alguma coisa. A licença, subentendendo autorização, importa sempre uma concessão ou ato emanado pela autoridade pública competente para consentir ou autorizar a prática de determinadas atividades (De Plácido e Silva, Vocabulário Jurídico, v. cit., p. 943).

fo anterior, visando à uniformidade normativa e ao emprego do termo técnico-jurídico já adotado em normas desta natureza, evidencia-se a conveniência da supressão do termo "autorização" e da substituição do vocábulo "expedidas" por "concedidas", na norma em consideração.

d) No § 3º, a norma correlata define a competência da União ou do Estado para autorizar a instalação de equipamentos urbanos de grande porte de interesse supramunicipal,finalizando com a vaga expressão "ouvido previamente o Município interessado".

Além do defeito terminológico já analisado nas alíneas anteriores, sem definir a forma da manifestação do Município, a norma é de conteúdo obscuro, subentendendo ser o Município mero ouvinte, sem alternativas para concordar ou não com as obras ali previstas, segundo as suas peculiaridades locais, o que, evidentemente, conflita com o princípio constitucional que assegura a autonomia municipal em tudo que diz respeito ao seu peculiar interesse. Assim,visando à melhor clareza e melhor definição da competência municipal, além da substituição das expressões "autorização" por "licença" e "expedidas" por "concedidas", propoẽ-se nova redação para a norma em exame, no sentido de definir-se expressamente a competência do Município interessado para se manifestar previamente, de forma favorável ou não, segundo suas peculiaridades, ressalvadas as hipóteses de obras correlatas de interesse da segurança nacional.

e) No § 6º, reportando-se às considerações e propostas anteriores de ordem formal, por motivo de uniformidade, sugere-se a supressão da expressão "autorização ou", na redação da norma ali prevista.

Desta forma, visando à melhor clareza, simplificação e harmonização com o Direito Positivo e com a realidade atual, propõe-se nova redação às normas analisadas, nos termos seguintes:

"Art. 3º. .....

.....

III - programação e execução de equipamentos urbanos e comunitários.

.....

.....

§ 1º. As atividades de urbanização a que se refere este artigo serão aprovadas mediante licença.

§ 2º. A licença referida no parágrafo anterior será concedida pelo Município, ressalvada a aprovação pelos órgãos federais e estaduais em hipóteses de sua competência.

§ 3º. A licença para execução de programas de equipamentos urbanos de grande porte de interesse supramunicipal, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas e similares, será concedida pela União ou pelo Estado, observadas as respectivas competências, mediante parecer prévio do Município interessado sobre a conveniência ou não das obras correlatas, segundo seu peculiar interesse, ressalvadas aquelas definidas como de segurança nacional.

.....

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

4 - "ART. 4º". De acordo com as normas deste artigo, o território do Município compreenderá área urbana, área de expansão urbana e área rural, evidenciando-se, dentre os aspectos mais importantes, os seguintes:

Sob o aspecto de fundo ou de conteúdo, observa-se que a tricotomia, subentendendo a existência de três áreas distintas no âmbito do território municipal, suscitará conflitos com a tradicional dicotomia adotada no Direito Brasileiro, referente à zona urbana (incluindo-se nesta a periférica ou de expansão urbana) e a zona rural. Notadamente no tocante ao imposto sobre a propriedade territorial rural, localizada na zona rural (de competência da União), e ao imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, localizada na zona urbana e de expansão urbana (de competência do Município), evidencia-se a incompatibilidade da tricotomia adotada tanto com

as disposições constitucionais (C., arts. 21, III, e 24, I) como com as legais (Lei nº 5.172, de 25-10-66, arts. 29 e 32, §§ 1º e 2º), que prevêm, para os fins tributários, apenas duas zonas no território do Município: a zona rural e a zona urbana, compreendendo nesta última a zona de expansão urbana. As normas do Código Tributário Nacional, de forma coerente com as da Constituição, prevendo nas zonas urbanas as áreas integrantes destas passíveis de expansão,são perfeitamente compatíveis com o espírito do Direito Urbanístico, cujos planos para a zona urbana prevêm sempre a sua expansão programada em qualquer direção. Desta forma, torna-se clara a impropriedade da tricotomia adotada na norma em análise, diante de sua incompatibilidade com a dicotomia prevista nos textos constitucional e legal.

a) Sob o aspecto formal, em vez de usar as expressões "zona urbana", "zona de expansão urbana" e "zona rural", que constituem terminologia mais abrangente e já consagrada no Direito Positivo brasileiro (20), em harmonia com o Direito Comparado, especialmente da Itália e da França (21),o legislador adotou as expressões atécnicas "área urbana", "área de expansão urbana" e "área rural". Trata-se, naturalmente, de expressões inadequadas,sa

---

(20) No âmbito nacional, dentre outros, merecem destaque os seguintes textos: Lei nº 4.504, de 30-11-64 - Estatuto da Terra (zoneamento rural do País, arts. 43 a 46). Lei nº 5.172, de 25-2-66 - Código Tributário Nacional (zona urbana, zona de expansão urbana e zona rural, arts. 29 e 32 §§ 1º e 2º, com as alterações do Dec.-lei nº 57, de 18-11-66, arts. 15 e 16). Lei nº 6.766, de 19-12-79 - Parcelamento do solo urbano (zona urbana e zona de expansão urbana, art. 3º).

No âmbito do Estado de São Paulo, Dec.-lei complementar nº 9, de 31-12-69 - LEI ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS (arts. 3º, IX).

No âmbito do Município da Capital de São Paulo, Lei nº 6.989, de 29-12-66 - Código Tributário do Município (zona urbana e zona de expansão urbana, arts. 27, 31). Lei nº 7.805, de 1-11-72, sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município, com as alterações e complementações posteriores, notadamente das Leis nº 8.416, de 2-7-76 e nº 9.413,de 30-12-81.

(21) França: zone urbaine, zone péripherique, zone rural - Code de L'Urbanisme, DALLOZ-Paris, 1981, L.123-1, p.16, 61. Jean Lamarque -Droit de la protection de la nature et de l'environnement L.G.D.J,,Paris,1973, p. 340.

Itália: zona urbana, zona di espansione e zona rurale - Guido Colombo - Dizionario di Urbanistica, Pirola Editore, Milano, 1981, p. 196 e s.

lientando-se que, pela própria natureza e em boa linguagem tanto jurídica como urbanística, zona, do latim zona (cinto), constitui o conjunto de terrenos ou a parte de um território, sob vigilância ou regime especial. Neste sentido, constitui a parte mais ou menos vasta de um território, destinada a um certo tipo de exploração, utilização ou ocupação. No âmbito local, constitui porção do território municipal destinada a ter uma determinada utilização exclusiva, predominante, mista ou secundária, definida por um plano urbanístico. Cada zona é constituída por um complexo de áreas edificadas, de áreas edificáveis ou de áreas não edificáveis. Zoneamento, em sentido urbanístico, é a operação com a qual se divide ou se subdivide determinado território em zonas homogêneas e especializadas, reservando-se a cada uma determinado uso (residencial, comercial, produtivo, público etc.) em decorrência de um plano urbanístico. Em linhas de diretrizes gerais, dentre as zonas resultantes de um plano urbanístico de zoneamento, destacam-se, essencialmente, a zona urbana ou de expansão urbana e a zona rural. Zona urbana é a parte do território, dentro do perímetro urbano, onde a ocupação e o uso do solo assumem ou apresentam caráter urbano. Zona de expansão urbana, também denominada suburbana ou periférica, é aquela delimitada em decorrência de um plano urbanístico, em área mais periférica da zona urbana, e destinada a receber melhoramentos públicos ou novos melhoramentos públicos, com a expansão de usos habitacionais, comerciais, produtivos ou de outra natureza urbana, sempre considerada como integrante da zona urbana. Sob este aspecto, é oportuno observar que, da expressão genérica zona urbana, evidenciam-se, como espécies, "a zona urbana propriamente dita e a zona de expansão urbana, esta abrangendo tanto as zonas adjacentes ou suburbanas como as áreas seguintes urbanizáveis a curto ou a longo prazo, de acordo com as exigências da realidade local" (22). Zona rural constitui a parte do território localizada fora da zona urbana e utilizada essencialmente para os fins da execução da reforma agrária e promoção da política agricola, pastoril e similar(23). Tanto a

---

(22) V. nosso trabalho: Solo, in Enciclopédia Saraiva do Direito, v. 70, ed. SARAIVA-SP, 1982, p. 441.

(23) Lei nº 5.172, de 25-2-66, art. 29. De Plácido e Silva - Vocabulário Jurídico, v. IV, 4º. ed., FORENSE-RIO-SP, 1975, p. 1172. Guido Colombo - Dizionario di Urbanistica cit., p. 195 e s.

zona urbana,incluindo-se nesta a de expansão urbana, como a zona rural cons tituem, clara e respectivamente, o resultado da execução de um plano de zoneamento urbano ou de um plano de zoneamento rural.

Nestas condições, não se justificando a adoção da tricotomia e das expressões "área urbana", "área de expansão urbana" e "área rural", e visando às compatibilizações necessárias com as disposições constitucionais e legais vigentes, propõe-se nova redação à norma em análise, com a adoção da tradicional dicotomia: zona urbana com sua zona de expansão e zona rural, no tocante à compreensão do território do Município, bem como a substitui - ção das expressões ali previstas pelas adequadas "zona urbana" ou "zona de expansão urbana" e "zona rural", não somente na redação da norma em exame , mas também em todos os dispositivos do Projeto em análise, em que se usaram inadequadamente as mencionadas expressões, evidenciando-se que a terminologia proposta, além de mais abrangente e mais técnica, é adotada no Direito Positivo e aceita pacificamente perante a doutrina (24) e a jurisprudência (25).

b) No § 3º, dispõe a norma ali prevista que os Municípios que integram Região Metropolitana delimitarão suas áreas urbanas e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento metropoli tano.

Com a criação das regiões metropolitanas, evidencia-se clara tendência no sentido de prever-se e ampliar-se a competência de tais re- giões, de forma a abranger e condicionar todas as atividades administrati -

---

(24) Hely Lopes Meirelles: Direito de Construir, 3º ed., RT-SP, 1979, p. 106. José Afonso da Silva: Direito Urbanístico Brasileiro, RT-SP, 1981, p. 439. 441. Helita Barreira Custódio: Solo, in Enciclopédia Saraiva do Direito, v. 70, cit., p. 441; Urbanismo, in Enciclopédia Saraiva do Di - reito, v. 76, ed. SARAIVA-SP, 1982, p. 14.

(25) RE 51.972, in RDA v. 75, p. 244. TJSP - Ag. Pet. 184.247, in RDP v. 15, p. 213.

vas do Município, sem considerar o seu peculiar interesse, o que constitui sério problema de invasão de sua competência privativa. O Projeto em análise prevê a submissão do Município integrante das áreas metropolitanas às normas e às diretrizes do planejamento metropolitano, sem estabelecer qualquer exceção, no tocante à delimitação de suas zonas urbanas ou de expansão urbana, em matéria de desenvolvimento urbano, violando, de forma clara, a autonomia do Município assegurada pelas expressas disposições constitucionais.

Neste sentido, convém observar que o art. 164 da Constituição Federal, ao prever a possibilidade da União estabelecer regiões metropolitanas, constituídas de municípios caracterizados pela mesma comunidade sócio - econômica, teve como objetivo a realização de serviços comuns, sem, contudo, interferir nas disposições do art. 15, que assegura a competência privativa do Município em tudo que diz respeito ao seu peculiar interesse. Evidente - mente, as regiões metropolitanas,como órgãos administrativos sem qualquer competência de ordem constitucional, com o objetivo de realizar, de forma harmônica e compatível com os interesses dos Municípios integrantes,os serviços que lhe são comuns, não se confundem com os Municípios brasileiros,unidades autônomas da Federação tão importantes como a União e os Estados. Enquanto os Municípios integram"as pessoas jurídicas públicas políticas(União, Estados e Municípios)", com "capacidade e competência genérica" (26), as Regiões Metropolitanas, como pessoas jurídicas públicas administrativas têm atribuições tão-somente específicas à realização de determinados serviços de interesse comum aos Municípios que lhes são integrantes. Pela realidade brasileira, as normas e diretrizes do planejamento metropolitano, para a realização de serviços comuns aos municípios integrantes da região, prevendo a participação e cooperação, devem respeitar as peculiaridades locais, mormente no tocante aos Municípios que se destacam pela capacidade técnico-finan -

---

(26) José Cretella Júnior - Curso de Direito Administrativo, 6º. ed., FORENSE-RIO, 1981, p. 287.

ceira, somente interferindo na delimitação de suas zonas urbanas ou de ex - pansão urbana excepcionalmente, por imposição de certas obras ou circunstâncias de interesse comum.

Além do mais, é oportuno salientar-se que o Município brasileiro, caracterizado pela sua autonomia política, administrativa e financeira, por força da própria organização política nacional, não se confunde com a Comuna francesa ou italiana, decorrente de uma organização inteiramente diversa da realidade brasileira. Outro aspecto de capital importância é o referente às regiões previstas na organização administrativa francesa ou italiana que não se confundem, nem se assemelham com as facultativas regiões metropolitanas decorrentes do art. 164 da Constituição Brasileira.

Desta forma, a norma em análise, confundindo matéria de exceção com a de regra, em vez de prever a participação do Município na elaboração e na execução de planos de obras ou melhoramentos públicos de interesse comum, sem restrição de sua autonomia, vincula a delimitação de suas áreas urbanas e de expansão urbana às normas e diretrizes do planejamento metropolitano, de forma generalizada, o que constitui evidente invasão da competência municipal. Por força de nosso Direito Positivo, a aplicação da norma do parágrafo em exame está condicionada ao princípio da autonomia do Município relacionada com as conveniências de seu peculiar interesse, incluindo-se neste a delimitação de suas zonas urbanas ou de expansão urbana.

Assim, no sentido de se evitarem alegações de inconstitucionalidade e de conflitos de competência, propõe-se o reexame da norma do parágrafo em análise, para elaboração de nova norma compatível com o princípio da autonomia municipal, de acordo com as disposições do art. 15, II, da Constituição.

c) No § 4º, dispõe a norma que os Municípios, integrantes de aglomeração urbana, delimitarão suas áreas urbanas e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento para a respectiva aglomeração. Neste sentido, considera-se aglomeração urbana o conjunto formado pela contigüidade das áreas urbanas de dois ou mais Municípios que de

mandem tratamento integrado de sua urbanização (art. 41).

A presente norma, introduzindo inovações, apresenta aspectos negativos que, em vez de contribuírem para a solução de problemas de natureza comum de aglomerações entre dois ou mais Municípios, somente suscitarão conflitos de competência, dispersão de esforços para a mesma área, aumento de encargos aos cofres públicos com a constituição e organização de mais uma figura administrativa em urbanismo, ou seja, a figura da aglomeração urbana.

Na Itália, a aglomeração urbana constitui reagrupamento ou conjunto de edifícios sem solução de continuidade ou com limitadas descontinuidades, nas periferias dos centros urbanos da mesma comuna. A aglomeração pode ser espontânea (na hipótese de inexistência de plano da Administração comunal) ou urbana (na hipótese de subordinar-se a um planejamento municipal). Nesta última hipótese, trata-se de um conjunto integrado e organizado de edifícios destinados a diversos usos: "edifici abitativi, produttivi e di servizio" (27). Neste caso, a aglomeração urbana, propriamente dita, é conseqüência de um plano municipal e não um órgão administrativo capaz de elaborar plano condicionante da autonomia comunal. Da mesma forma, na França, a aglomeração urbana se define como " o conjunto constituído por uma cidade e seus prolongamentos (subúrbio, centro comercial, aeroporto, espaço verde)" (28). Nesta linha de raciocínio, a aglomeração urbana, definida como o conjunto de edifícios em prolongamento natural ou planejado de uma cidade, constitui realidade verificada, como regra geral, no mesmo Município ou na mesma Comuna. Só excepcionalmente, pela lógica, o fenômeno se verifica em áreas urbanas de

---

(27) Guido Colombo - Agglomerazione spontanea e Agglomerazione urbana, in Dizionario di Urbanistica cit., p. 10.

(28) Yvez Jégouzo e Yves Pittard - Le droit de l'urbanisme , MASSON, Paris New York Barcelone Milan, 1980, p. 214. Conseil International de La Langue Française - Vocabulaire de L'Environnement, HACHETTE-PARIS, 1976, p. 4.

de dois ou mais Municípios. Evidentemente, a aglomeração urbana, como conseqüência de um fenômeno natural ou de um plano municipal, verificado na zona periférica das grandes cidades geralmente do mesmo Município, não se confunde com qualquer órgão administrativo capaz de elaborar plano condicionante da autonomia do Município, como equivocamente define a norma do § 4º em exame.

A forma prevista neste parágrafo e definida no art. 41 do Projeto em análise, além de constituir paralelismo com atribuições das regiões metropolitanas, que já prevêm tratamento integrado e coordenado da urbanização urbana na realização de serviços dos Municípios que lhe são integrantes, demonstra evidente incompatibilidade com a realidade. Assim é que, na hipótese de uma norma coerente, para se evitar dispersão de esforços, a medida lógica seria a previsão de Municípios integrantes de aglomeração urbana, com a ressalva daqueles integrantes de regiões metropolitanas. Ainda que tal ressalva constasse da norma em apreciação, mesmo assim esta não teria condições de validade, uma vez que invade a autonomia do Município. Da mesma forma que a norma geral sobre o condicionamento da delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana às diretrizes do planejamento metropolitano, seria um paradoxo submeter-se a mesma atividade municipal às normas e diretrizes do planejamento para a respectiva aglomeração. Evidentemente, o caráter de monopólio, em matéria de planejamento urbano, conferido às regiões metropolitanas, sem ressalvar as peculiaridades locais, não é aquele da finalidade das regiões definidas na norma do art. 164 da Constituição e muito menos aquele referente à aglomeração urbana, em face do disposto no art. 15, II, da Magna Carta. Portanto, a norma em exame, vinculando a delimitação de áreas urbanas ou de expansão urbana, própria dos Municípios, às normas e diretrizes do planejamento da aglomeração urbana, paradoxal órgão administrativo a ser criado por leis federal e estadual, além da incoerência demonstrada, invade flagrantemente a competência do Município em matéria de seu peculiar interesse.

De acordo com a realidade do Município brasileiro, o fenômeno da aglomeração espontânea ou urbana de dois ou mais Municípios constitui realidade excepcional, verificada tão-somente em alguns Municípios, notadamente no sudeste do País, já caracterizados pelo seu crescimento demográfico e desen -

volvimento tecnológico, científico, econômico e social. A regra geral, de acordo com a realidade da grande maioria dos Municípios brasileiros, é o isolamento dos seus centros urbanos, impondo um percurso de quilômetros e mais quilômetros para se atingir um longínquo"povoado" no mesmo Município, sem qualquer possibilidades de "contigüidade de áreas urbanas de dois ou mais Municípios" vizinhos!

Todavia, é oportuno salientar que, excepcionalmente, diante de problemas comuns, envolvendo aglomerações urbanas pertencentes a dois ou mais Municípios, existe a possibilidade da celebração de convênios com entidades públicas ou particulares, bem como da celebração de consórcios entre Municípios (29). Trata-se do "consórcio urbanístico" (30), adotada como modalidade de participação e cooperação em assunto de natureza sócio-econômica, em virtude do qual dois ou mais Municípios interessados concordam entre si com o intuito fundamental de facilitar a programação e a realização de obras ou de melhoramentos públicos de interesse comum, sem qualquer interferência na autonomia dos Municípios contratantes. Seria mesmo um paradoxo o Município brasileiro, Unidade da Federação, com autonomia assegurada expressamente pela Constituição, no desempenho de atribuições de seu peculiar interesse, como a delimitação de áreas urbanas ou de expansão urbana, depender de normas e diretrizes de aglomeração urbana, mera figura administrativa a ser criada por lei federal ou estadual! Logicamente, a aglomeração urbana não passa de uma natural conseqüência de um plano urbanístico. Transformar em órgão ad -

---

(29) No âmbito do Estado de São Paulo, o Dec.-lei complementar nº 9, de 31-12-69, prevê, dentre as atribuições da Câmara Municipal, a competência para autorizar convênios do Município com entidades públicas ou particulares, bem como consórcios com outros Municípios (art. 24, XII). Neste sentido, os Municípios poderão realizar obras e serviços de interesse comum, mediante convênios com o Estado, a União ou entidades particulares e, através de consórcios, com outros Municípios. Os consórcios deverão ter sempre um Conselho Consultivo, com a participação de todos os Municípios integrantes, uma autoridade executiva e um Conselho Fiscal de munícipes não pertencentes ao serviço público (art.70).

(30) Guido Colombo - Consorzio urbanistico, in Dizionario di Urbanistica cit., p. 45.

ministrativo os efeitos da execução de um plano, institucionalizando-os, constitui evidente retrocesso em qualquer ramo de ciência, quanto mais no campo do Direito Urbanístico ! Evidentemente, a aglomeração urbana, na forma do parágrafo em apreciação e das demais normas correlatas, constitui mais uma inversão e transposição distorcida, naturalmente da experiência alienígena, incompatível com a realidade do Município brasileiro.

Naturalmente, diante da patente inconstitucionalidade e das inevitáveis divergências doutrinárias e jurisprudenciais, em face dos iminentes conflitos de competência, impõe-se a supressão da norma do parágrafo 4º em exame e das demais do presente Projeto que lhe são correlatas, com as adaptações redacionais necessárias.

Nestas condições, para as compatibilizações necessárias com o Direito Positivo e a realidade brasileira, propõe-se nova redação às normas do art. 4º, com as substituições e supressões previstas, nos seguintes termos:

"Art. 4º. O território do Município compreenderá zona urbana com sua zona de expansão e zona rural.

§ 1º. A zona urbana ou de expansão urbana será delimitada por lei municipal de forma a abranger a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades previstas para os dez anos subseqüentes.

§ 2º. Sem alteração.

§ 3º. Com proposta para reexame.

§ 4º. Com proposta para supressão"

5 - "ART. 5º". Sob o aspecto formal, reportando-se à apreciação crítica prevista na alínea "a" do nº 3, destas considerações, propõe-se a substituição do inadequado termo "implantação" por "execução" na redação do parágrafo único do presente artigo.

6 - "ART. 9º". Para a uniformidade redacional proposta, reportando-se às considerações da alínea "c" do nº 3, sugere-se no sentido de suprimir-se a expressão "e autorização" e substituir-se o termo "expedidas" por "concedidas".

7 -"ARTs.10 e 11". A norma do art. 10 prevê a faculdade de lei municipal autorizar ao proprietário do 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. A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para fins de execução de equipamentos urbanos e comunitários.

a) A inovação, introduzida no art. 10 do Projeto em análise(31), visa à proteção do patrimônio cultural e natural existente no âmbito do território local. Todavia, a indefinição da propriedade das áreas construíveis, se pública ou privada (art. 11); o silêncio sobre a responsabilidade dos tributos incidentes sobre os imóveis objeto da solução prevista; a previsão do Município legislar sobre a alienação do direito de construir (matéria de Direito Civil vinculada ao direito da propriedade imóvel de competência exclusiva da União); a imprecisão do mecanismo, especialmente no tocante à alienação do direito de construir, tudo isto constitui, evidentemente, aspecto negativo à adequada interpretação e aplicação da norma em consideração. Como agravante, considerando-se o campo de aplicação da norma no âmbito tipicamente local e considerando-se as reais condições e dificuldades notadamente de ordem técnica e jurídica da grande maioria dos 4.054 Municípios brasileiros (32), observa-se, além do aspecto negativo demonstrado, evidente precipitação na introdução da novidade em nosso sistema.

A nosso ver, com base no Direito Positivo brasileiro, a solução menos complexa, mais adequada e, portanto, mais compatível com o nosso sistema e com a realidade especialmente das condições de ordem técnica dos Municípios brasileiros, seria a adoção do instituto da troca ou da permuta ,

---

(31) "Trata-se de uma cópia de legislação existente em Chicago, nos Estados Unidos, chamada de space adrift (espaço flutuante), que guarda alguma familiaridade com o "solo criado", conforme observação no artigo: A Lei do Solo traduzida, in Jornal da Tarde, de 5-5-83, p. 14.

(32) Anuário Estatístico do Brasil, IBGE-Rio de Janeiro, 1982, p. 63.

nos termos do art. 1.164 do Código Civil, perfeitamente aplicável às hipóteses das normas em exame. Trata-se de instituto de evidente analogia com a compra e venda, com a qual mantém estreito vínculo." Tudo o que pode ser vendido, pode ser trocado" (Código Comercial, art. 221), aplicando-se este princípio perfeitamente à troca de imóvel por imóvel e mesmo de imóvel por móvel ou vice-versa.

Neste sentido, adverte-se que a adoção de solução de problemas nacionais em normas alienígenas, quando existem claras e aplicáveis disposições em nosso direito positivo, demonstra engano injustificável ou evidente retrocesso jurídico. Logicamente, a adoção do contrato da troca ou da permuta , com a aplicação das disposições legais sobre o contrato de compra e venda, constitui solução não somente mais simples para os Municípios, mas também mais segura para as partes trocantes ou permutantes.

Quanto à terminologia, observa-se que o emprego do vocábulo "terreno", no caput do art. 10, restringe a definição do patrimônio histórico, artístico, arqueológico ou paisagístico, uma vez que exclui, o patrimônio caracterizado por edificação. O termo adequado, pela sua abrangência, seria imóvel, que compreende o terreno edificado ou não.

Além do mais, tratando-se de normas que visam à proteção do patrimônio cultural e natural, é oportuno acrescentar que, na prática, diante da falta de incentivos ao proprietário ou possuidor do imóvel de valor cultural ou natural, por parte do Poder Público, o que se verifica é o total desrespeito às normas legais e regulamentares disciplinadoras dos bens culturais e naturais, com a destruição, demolição, mutilação ou desfiguração de sítios, locais ou paisagens de rara beleza e originalidade, de casas, palácios ou edifícios de real valor histórico ou artístico, especialmente os que ainda não foram objeto de tombamento. Ora, a proteção dos imóveis de valor histórico, artístico, monumental, paisagístico ou natural é assegurada em texto constitucional (art. 180), sendo objeto de tutela especial do Poder Público, ou seja, da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, em igualdade de condições, no âmbito das respectivas competências, o que evidência a oportunidade do acréscimo de expressa norma incentivadora. Desta

forma, além do disposto no art. 10, para certas hipóteses não justificativas da troca, em face das evidentes circunstâncias sociais e considerando-se a necessidade de incentivos urgentes e eficazes à preservação do patrimônio cultural e natural do Município, justifica-se o acréscimo de norma, prevendo a concessão de incentivos fiscais aos proprietários ou possuidores de imó - veis reconhecidos de valor cultural e natural, como estímulo para fins de preservação.

b) No parágrafo único do art. 10 em análise, a norma ali pre - vista, tratando da mesma faculdade conferida ao proprietário do terreno considerado de interesse cultural e natural no sentido de exercer o direito de construir em outro local ou aliená-lo, estende-a "ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para fins de implantação de equi pamentos urbanos ou comunitários".

Concedendo a faculdade ao proprietário que doar seu imóvel ao Poder Público, no sentido de construir em outro local, observa-se patente in compatibilidade da solução ali prevista com a natureza e o espírito da doa - ção. Ora, doar, do latim donare (dar, presentear, brindar) (33), é fazer doação. Doação é transmitir gratuitamente. Concedendo ao proprietário a fa culdade de exercer ou alienar o seu direito de construir em outro imóvel após um ato de liberalidade ao Poder Público, doando-lhe terreno para fins de execução de programa de equipamentos urbanos ou comunitários, logicamente, patente é a confusão do tradicional instituto da doação com o da troca, na norma em apreciação. Prevendo retribuição ao proprietário doador, no sentido de exercer o seu direito de construir em outro local, a regra estabelece

---

(33) L. Quicherat - Novo Dicionário Latino-Português, Etimológico, Prosódico, Histórico, Geográfico, Mitológico, Biográfico etc., 3º ed. Guarnier-Rio de Janeiro e Paris, p. 393. Evidentemente, o sentido de gratuidade inerente ao verbo doar (dar em doação) é inconfundível desde as puras fontes latinas, passando pelas romanas, até as contemporâneas fontes do Direito Civil.

solução totalmente incompatível com a natureza da doação, cujo caráter básico é a liberalidade, a gratuidade, nada se dando em troca à pessoa do doador. Pela doação, alienação a título gratuito, transfere-se o direito do patrimônio do doador para o patrimônio do donatário que poderá, quando expressamente previsto, responsabilizar-se pelo cumprimento de certos encargos, mas jamais no sentido de troca ou de compra e venda (Código Civil,arts.1.165 a 1.180). Ora, se o caráter da liberalidade, da gratuidade ou da generosidade é da essência da doação, nada, absolutamente nada, receberá o doador em retribuição. Sob este aspecto, torna-se claro que o instituto aplicável à norma em análise seria mesmo o da troca do imóvel de propriedade particular, para fins de execução de equipamentos urbanos ou comunitários, com outro de propriedade pública, para fins de construção.

Nestas condições, visando à compatibilização necessária não só com o Direito Positivo mas também com as circunstâncias atuais, torna-se conveniente o reexame das normas dos arts. 10 e 11, para elaboração de novas normas ajustáveis à realidade brasileira, sugerindo-se a substituição do "direito de construir" e da"doação" por "troca" ou "permuta", bem como o acréscimo de norma prevendo a concessão de estímulos fiscais aos proprietários ou possuidores de imóveis considerados de valor cultural e natural, nas hipóteses não justificativas da troca ou permuta,como incentivo para fins de conservação, na forma da redação substitutiva seguinte:

"Art. 10. O proprietário do imóvel, considerado pelo Poder Público como de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico ou natural, ou para fins de execução de equipamentos urbanos ou comunitários, poderá trocá-lo com terreno de propriedade do Poder Público interessado, para fins de construção, mediante escritura pública.

Parágrafo único. Para os fins previstos neste artigo, lei municipal estabelecerá os locais e a delimitação das áreas públicas construíveis e passíveis de troca.

Art. 11. A União, o Estado ou o Município, no âmbito da respectiva competência tributária,poderá conceder estímulos fiscais, isentando impostos incidentes sobre a propriedade imóvel considerada de valor histórico, artístico, arqueológico , paisagístico ou natural, ou sobre serviços ou rendas de seu

titular ou possuidor responsável, desde que o valor correspondente se destine à conservação do respectivo imóvel.

8 - "ART. 12". Para melhor clareza e uniformização terminológica proposta em itens anteriores, observa-se a oportunidade da substituição de termos previstos nas normas do presente artigo, sugerindo-se:

Art.12 .....

.....

§ 1º .....

a) Substituição da expressão "ordenação e direcionamento" por "planejamento e coordenação", redigindo-se: "planejamento e coordenação da urbanização";

b) Substituição de "implantação"por "programação e execução": "programação e execução prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários";

c) Substituição de "indução" por "estímulo": "estímulo da ocupação de terrenos edificáveis";

.....

§ 2º .....

.....

c) Acréscimo da expressão " e natural", in fine, redigindo-se: "necessidade de preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e natural";

.....

g) Substituição da expressão "implantação è operação" por"programação e execução", bem como supressão da exemplificação, uma vez que já foi pevista no § 3º do art. 3º, redigindo-se: "programação e execução de equipamentos urbanos de grande porte";

.....

§ 3º. Substituição de "implantação" por "programação e execução", na expressão in fine: "bem como da programação e execução prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários".

.....

§ 5º. Substituição de "ordenação" por "planejamento", na redação deste parágrafo.

"CAPÍTULO III
DA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO"

De acordo com as normas deste Capítulo, a promoção do desenvolvimento urbano compete, precipuamente, ao Poder Público, mediante ação integrada da União, dos Estados e dos Municípios.

O presente Capítulo impõe atenção especial, pelos evidentes aspectos conflitantes de suas normas com a autonomia do Município, em matéria de seu peculiar interesse relacionada com a promoção do desenvolvimento urbano, merecendo séria reflexão, notadamente sobre as seguintes questões jurídicas: 1) Competência precípua atribuída ao Poder Público, em matéria de promoção do desenvolvimento urbano de competência privativa do Município. 2) Inversão da competência privativa em matéria de promoção do desenvolvimento urbano que, do Município, passou para a União.

Logicamente, por força das disposições constitucionais, compete à União estabelecer e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento (art. 8º XIV), evidenciando-se implicitamente, nesta competência, aquela da definição da política nacional de desenvolvimento urbano, com o estabelecimento de normas e diretrizes gerais aplicáveis ao uso racional do solo e de seus recursos naturais, para a melhoria da qualidade de vida nas cidades e em suas periferias, no interesse da saúde, segurança, do sossego e bem-estar da população.

Todavia, esta competência da União para estabelecer normas e diretrizes gerais aplicáveis ao meio ambiente urbano, quando da realização de planos de desenvolvimento urbano, não pode suprimir ou enfraquecer a competência do Município, assegurada pelas expressas disposições constitucionais, em tudo que diz respeito ao seu peculiar interesse. Desta forma, seguindo-se a ordem das questões jurídicas constitucionais suscitadas, demonstra-se, em resumo, o seguinte:

9 - "ART. 13". A norma deste artigo atribui competência precípua (34) ao Poder Público para a promoção do desenvolvimento urbano, mediante ação integrada da União, dos Estados e dos Municípios.

Pela clareza do texto, verifica-se que se trata de competência principal, fundamental ou essencial, em suma, que se trata de competência privativa do Poder Público, para impulsionar o desenvolvimento urbano. Neste sentido, observa-se que a promoção do desenvolvimento urbano, como atividade, tradicional e constitucionalmente, de peculiar interesse do Município, passou para a competência principal do Poder Público. Logicamente, trata-se de novidade de evidente repercussão de ordem prática e jurídica. De acordo com a tradição do Direito Positivo brasileiro, a expressão "Poder Público" subentende competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios em matéria de interesse comum, em igualdade de condições, como é o caso dos problemas relacionados notadamente com a saúde, a segurança, a educação e a preservação do meio ambiente cultural e natural.

Todavia, paradoxalmente, a norma em análise adotou a expressão de forma conflitante com o seu próprio conteúdo ou alcance, uma vez que, dis-

---

(34) O art. 13 define a competência, precipuamente, do Poder Público, para a promoção do desenvolvimento urbano. Trata-se de competência de forma precípua. Do latim praecipuus, do verbo praecipere (apoderar-se primeiramente, tomar, tirar, desfalcar, tomar de antemão), o termo precipuamente significa principalmente, preponderantemente, sempre na açepção do primeiro lugar (L. Quicherat - Novo Dicionário Latino-Português cit., p. 927).

pondo ser a promoção do desenvolvimento urbano de competência "precipuamente" do Poder Público, previu tal competência na ordem principal ou preferencial da União (art.14) e complementar do Estado (art. 15,II), deixando para o Município apenas a remanescente da complementar (art.16). Evidentemente, não se trata da concepção tradicional do Poder Público prevista na Constituição, mas , sim, de um conceito distorcido de poder público, caracterizado pelo aspecto preferencial, ou seja, de competência privativa da União e supletiva ou complementar do Estado, colocando-se o Município no último degrau da escala preferencial.

A nosso ver, competência concorrente, na concepção constitucional, significa coordenação, conciliação, contribuição, colaboração ou participação, em igualdade de condições, direitos e obrigações do Poder Público (União, Estados e Municípios), para a solução de problemas de interesse comum, como as questões de natureza ambiental, educacional e cultural, relacionadas, direta ou indiretamente, com a saúde e o bem-estar da população nacional, regional e local, evidenciando-se, como fundamento inequívoco deste raciocínio, as normas do art. 180 e parágrafo único, combinados com as do art. 172 da Constituição (35).

Pelas puras fontes latinas, o termo concorrente (36) significa o que corre juntamente em cooperação ou contribuição para o mesmo fim ou o mesmo objetivo. Logicamente, a competência conferida ao Poder Público é aquela concorrente, em igualdade de condições tanto da União, como do Estado ou do Município, no âmbito dos respectivos terrritórios nacional, regional ou local e das respectivas competências. Sob este aspecto, é dever da União, dos Estados e dos Municípios, numa integração coordenada de esforços orientados ao mesmo objetivo, legislar sobre as medidas de proteção adequadas, aplicáveis tanto ao patrimônio cultural ou educacional como ao patrimônio natu -

---

(35) V. nossa tese: Áreas verdes: Competência do Município para sua proteção, in ANAIS do VIII E.N.P.M. cit., p.355.

(36) Concorrente, do latim concurrens do verbo concurrere (correr juntamente, pretender a mesma coisa, coincidir, encontrar-se, ter conexão), significa ação que concorre para a mesma parte, que tende a aproximar-se, que coopera par o mesmo fim. (L. Quicherat - Novo Dicionário Latino-Português cit., p . 272).

ral,em seus diversos aspectos, cujos valores imponham disposições particulares pelas suas peculiaridades nacionais, regionais e locais.

Nesta ordem de raciocínio, Pontes de Miranda, examinando a inteligência do art. 180 e de seu parágrafo único da Constituição,demonstra que: "Titulares dos direitos, pretensões, ações,ou exceções, que nascem do tombamento, bem como do direito e da pretensão a tombar bens que entrem nas categorias mencionadas no texto, são a União, o Estado-membro, o Distrito Federal, ou o Território e o Município em que se achem tais bens". Salientando que o exercício do direito de um dos titulares "estabelece eficácia do tombamento" para os demais e observando, como aspecto de ordem lógica, que "à frente das outras entidades, passa a União", conclui o ilustre jurisconsulto que "pode o interesse na conservação e guarda ser mais especialmente para o Estado-membro, o Distrito Federal, ou o Município. Qualquer delas, inclusive a União, pode tombar o que outra já tombara, para reforçar a eficácia do tombamento, ou para evitar que a outra se omita na fiscalização ou dê permissões que firam o interesse revelado" (37).

Evidentemente, a competência concorrente, subentendida na expressão Poder Público, adotada na norma do parágrafo único do art. 180 da Constituição, não se confunde com atribuição paralela (38), que expressa providências umas ao lado de outras, sempre conservando certa distância, sem quaisquer condições lógicas de aproximação, de integração ou de coordenação. Assim é que, enquanto pela competência concorrente, as entidades, de forma integrada e em igualdade de condições,cooperam em direção ao mesmo fim ou a fins comuns, pela competência paralela, as unidades titulares, tanto em posição horizontal como vertical ou circular, de forma desintegrada, desempenham suas atribuições isoladamente, em superposição e infraposição, numa demonstração de superioridade e inferioridade de atribuições, em direção a

---

(37) Pontes de Miranda - Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969, t. VI, 2º. ed., RT-SP, 1974, p. 375 e 376.

(38) Paralela, do grego parallelos (um ao lado do outro), significa duas ou mais coisas que marcham a par ou progridem na mesma proporção , mas de forma paralela, ao ladó, a par, sem aproximação (Caldas Aulete - Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa , v. IV, 3º. ed., DELTA-RIO,1974, p. 2.679). Neste sentido é o vocábulo latino parallelus, com acepção de "igualmente distante" (Francisco Antonio de Sousa - Novo Dicionário Latino - Português, LELLO-Porto, p.686).

fins eqüidistantes, sem quaisquer condições lógicas de aproximação integrada e coordenada.

De acordo com autorizada doutrina, diante da letra expressa, "procure-se a interpretação que conduza a melhor conseqüência para a coletividade". Neste sentido : "Deve o Direito ser interpretado inteligentemente : não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências , vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis. Também se prefere a exegese de que resulte eficiente a providência legal ou válide o ato, à que torne aquela sem efeito, inócua, ou este, juridicamente nulo". Logicamente,"a exegese há de ser de tal modo conduzida que explique o texto como não contendo superfluidades, e não resulte um sentido contraditório com o fim colimado ou o caráter do autor, nem conducente a conclusão física ou moralmente impossível". A regra é buscar-se "um sentido eqüitativo, lógico e acorde com o sentido geral e o bem presente e futuro da comunidade" (38). Tratando especificamente de normas constitucionais, clara é a lição de Ruy Barbosa: "A Constituição (como qualquer outro texto de lei) não estatui somente o que reza em termos explícitos o seu texto, senão também o que nele implicitamente se abrange e o que necessariamente se segue da essência das suas disposições" (39).

Com estas breves observações, evidentemente, a competência atribuída ao Poder Público pela norma do art. 13 em análise, conferindo-lhe atribuição precípua (preponderância na pessoa da União - art.14 - e complementação na pessoa do Estado-membro - art. 15, II), além da distorção da acepção constitucional da expressão "Poder Público", dará ensejo a iminentes divergências de ordem prática e jurídica, notadamente de conflito de competência entre a União, os Estados e os Municípios, com reflexos negativos ao próprio de

---

(38) Carlos Maximiliano - Hermenêutica e aplicação do Direito, 9º ed., FORENSE-BH-RJ, 1979, p.165 e 166.

(39) Ruy Barbosa, - Comentários à Constituição Federal Brasileira, v. II, SARAIVA-SP, 1935, p. 475 e 476.

senvolvimento urbano, notadamente dos Municípios já caracterizados pela sua legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, como, por exemplo, o Município de São Paulo (40)

Desta forma, no sentido de se evitarem alegações de inconstitucionalidade e conflitos de competência, propõe-se o reexame da norma do art. 13 para nova redação, com a supressão da expressão "precipuamente, ao Poder Público" e o acréscimo, no seu "caput", da expressão "Respeitado o peculiar interesse local", ou simplesmente a supressão total da norma, diante de sua superfluidade no contexto do Projeto, uma vez que a ação integrada e coordenada da União, dos Estados e dos Municípios, em matéria de desenvolvimento urbano, já se encontra claramente definida pelas normas e diretrizes gerais do art. 2º.

10 - "ARTs. 14, 15 e 16". As normas do art. 14 dispõem, de forma preferencial, sobre o dever da União na promoção do desenvolvimento urbano, salientando-se, dentre as atribuições correlatas, o dever de "estabelecer normas e diretrizes gerais relativas," dentre outras: ao uso, parcelamento e remembramento do solo urbano (item II, b), transportes e trânsito (item II, c) saneamento (item II, d), bem como de estabelecer as áreas de interesse especial definidas como áreas de urbanização restrita (item IV c/c o item III do art. 12) e áreas de regularização fundiária (item IV c/c o item IV do art.12). A União deverá, ainda, definir critérios para o estabelecimento de aglomerações urbanas (item IV), estabelecer e disciplinar as aglomerações urbanas localizadas em mais de uma unidade da Federação, ouvidos os Estados e Municípios interessados (item V), acrescentando-se que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano-CNDU, como órgão de decisão superior, tem competência para, dentre outras atribuições, propor a legislação básica, bem como complementar e expedir normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano (arts. 37 e 38, item IV). Somente no final do artigo 14 em análise, previu-se a vaga expressão, aliás a única em todo o Projeto, "consideradas as peculiaridades regionais e locais".

---

(40) Lei nº 7.805, de 1 de novembro de 1972, com as alterações, complementações, revogações e acréscimos posteriores.

Considerando-se as normas e as diretrizes gerais já estabelecidas e previstas no art. 2º deste Projeto, na verdade, as normas do art. 14 em exame, complementadas com as do item IV do art. 38, sem, sequer, ressalvar os municípios dotados de legislação correlata própria, como o caso típico do Município de São Paulo, ou o seu peculiar interesse, reiteradamente , confundem princípios gerais e básicos, de capital importância, definindo normas especiais como se fossem normas e diretrizes gerais. Mais uma vez se confundiu, neste Projeto, a exceção com a regra, evidenciando-se que as normas ora transcritas foram estabelecidas para outra realidade e não para aquela do Município brasileiro, prevista nas disposições do art. 15 da Constituição Federal.

a) Ora, pela tradição jurídica brasileira, toda a matéria constante das normas transcritas neste item sempre foi definida como de competência privativa do Município (41), uma vez que diz respeito ao seu peculiar interesse e , conseqüentemente, ao bem-estar de sua população, com base nas disposições constitucionais do art. 15, II, combinadas com as da alínea "e" do item VII do art.10, as do arts. 18, I e II e 24, I e II, disposições estas não encontradas em outras constituições, mesmo naquelas de países de estreitos laços histórico-jurídicos com o Brasil (como Itália, França). Todavia, como princípio de ordem geral, no caso de omissão, a União poderá estabelecer, também, normas neste sentido, para fins de orientação aos Municípios não dotados de normas especiais sobre a promoção do desenvolvimento urbano.

Na verdade, as normas do art.14, expressando diretrizes de ordem geral, constituem verdadeiras normas especiais, uma vez que prevêm a competência da União em detalhes típicos da competência privativa do Município ,

---

(41) No âmbito do Estado de São Paulo, merece destaque o Decreto lei complementar nº 9 de.31-12-69 - LEI ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS, que define a competência privativa do Município para legislar sobre matéria análoga, art.3º itens· VIII, IX, XI, XIII.

evidenciando-se verdadeira inversão da competência privativa em matéria de promoção do desenvolvimento urbano que, do Município, passou para a União. Alterando a ordem da competência em matéria de ação do desenvolvimento urbano, sem qualquer ressalva no tocante ao respeito do peculiar interesse do Município, não resta dúvida de que as disposições da norma em exame invadem violentamente a autonomia do Município, diante das expressas disposições do art. 15, II, alínea "b", da Constituição. Em vez de limitar-se à fixação de normas e diretrizes gerais básicas ao desenvolvimento urbano, notadamente de interesse sanitário, de segurança e da preservação do meio ambiente, no sentido de orientar especialmente os Municípios carentes de normas e condições adequadas a respeito, sem, contudo, atingir a sua competência privativa, as disposições do art. 14 dispõem,de forma geral, ao contrário: a competência privativa em matéria urbanística, típica do Município brasileiro, passou para a União (art. 14); a competência complementar ou subsidiária em matéria urbanística, típica dos Estados e da União, permaneceu parte nos Estados(art. 15, II), passando a remanescente, ou seja,o"resto" para os Municípios(art.16).

Ora, a competência privativa dos Municípios em geral é assegurada pela Constituição Federal, que define a sua autonomia para administração própria, em tudo que diz respeito ao seu peculiar interesse, especialmente quanto à decretação e arrecadação de seus tributos e à organização dos serviços públicos locais (art. 15, II c/c os arts. 18, I e II, 24, I e II).

Em face das reiteradas repercussões de ordem prática e da confusão quanto ao significado de termos ou expressões integrantes do texto constitucional, sobre a autonomia dos Municípios, para melhor compreensão e interpretação de seu conteúdo, inicialmente, torna-se oportuno o exame do real sentido de tais vocábulos, a fim de revelar-se a acepção adequada e melhor atingir o objetivo da norma.

Partindo da competência privativa, observa-se que se trata de competência de caráter preferencial ou preponderante, peculiar ao Município em assuntos de seu interesse direto e imediato, sem exclusão da competência subsidiária da União ou dos Estados, em caráter supletivo. Competência privativa não é competência exclusiva, salientando-se o patente engano no emprego e na interpretação da qualificação privativa e exclusiva como sinonímia ,

uma vez que se trata de termos de acepção distinta e inconfundível pelas próprias fontes latinas (privativa do lat. privus = próprio de alguém, particularmente de alguém, admitindo exceção; exclusiva do lat. exclusus = que exclui totalmente, não admitindo qualquer exceção) (42).

Logicamente, pelas claras fontes latinas, trata-se de competência de caráter preferencial ou preponderante, peculiar ao Município em assuntos de seu interesse direto e imediato, sem exclusão da competência subsidiária da União ou dos Estados, em caráter supletivo. A expressão "peculiar interesse" define a competência privativa do Município para legislar sobre matéria de seu interesse predominante, de forma preferencial, direta e imediata. Neste sentido, salienta autorizada doutrina sobre a relevância prática desta definição, observando que "os interesses peculiares dos municípios são os que entendem imediatamente com suas necessidades locais, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais". A predominância dos interesses do Município sobre os do Estado e da União "define e caracteriza o peculiar interesse inscrito como dogma constitucional" (43).

Quanto ao termo "especialmente" (do lat. peculiariter = particularmente, especialmente), observa-se que o seu emprego subentende, no texto, além do peculiar interesse objeto da competência definida expressamente nas alíneas "a" e "b" do item II do art. 15, outros interesses definidos em atribuições diversas, de acordo com as circunstâncias, direta e imediatamente, relacionadas com as peculiaridades locais. Logicamente, amplo é o alcance do conteúdo do art. 15 da Constituição, que define a competência privativa dos Municípios, em matéria de seu evidente e principal interesse.

Neste sentido, demonstra Pontes de Miranda que "os municípios não podem ser privados, ainda pela Constituição estadual, da competência pa-

---

(42) Francisco Antonio de Sousa - Novo Dicionário Latino-Português - LELLO-Porto; L. Quicherat - Novíssimo Dicionário Latino - Português Etimológico, Prosódico, Histórico, Geográfico, Mitológico, Biográfico etc, 3º. ed., Guarnier - Rio de Janeiro e Paris.

(43) Mário Marsagão, reportando-se à definição de Sampaio Dória-Curso de Direito Administrativo, 3º. ed., Max Limonad-SP, p. 137 e 138.

ra organizar os seus serviços", pois se trata de " entidade intra-estatal , rígida, como a União e o Estado-membro". Notadamente no tocante à inteli - gência do art. 15, salienta o ilustre jurisconsulto que "alguma coisa há a mais do que ali se apontou", não se esgotando, pela não taxatividade, conseqüentemente, "o conteúdo da expressão "autonomia municipal" (44).

No tocante à "organização dos serviços públicos locais",trata-se, também,de expressão de conceito abrangente, compreendendo em seu conteúdo todos os melhoramentos ou todas as obras públicas de responsabilidade do Município, direta ou indiretamente, no interesse público, tanto na zona urbana ou na periférica desta como na rural. Sob este aspecto, observam os autores que "serviço público é gênero de que serviço administrativo é espé - cie" (45), salientando-se que a noção de serviço público "depende de circunstâncias" e que "os serviços públicos locais, de conceituação ampla e imprecisa", são os serviços que "interessam à vida urbana", de acordo com os "interesses locais mais imediatamente necessários às exigências do povo" (46) , incluindo-se perfeitamente neste raciocínio a execução de planos de desen - volvimento urbano.

b) Além do mais, a simples e única menção "consideradas as peculiaridades locais", objeto da norma do § 2º, in fine, do art. 14 em exame, já na fase da execução da política nacional de desenvolvimento urbano e da execução de seus programas e de seus projetos, demonstra e reforça o caráter centralizador das normas, conferindo a competência privativa à União para os estudos e a elaboração dos planos, programas ou projetos,referentes à promoção do desenvolvimento urbano. Em completo silêncio nesta importante fase de previsão e elaboração, observa-se que as peculiaridades locais, diretamente interessadas aos Municípios, somente foram lembradas na última fase,ou seja, naquela da realização da política nacional de desenvolvimento urbano, ou na fase da execução de seus programas e de seus projetos, mesmo assim apenas na forma de simples consideração e não de respeito ao peculiar interesse local. Ora, as peculiaridades locais devem ser respeitadas pelas expressas

---

(44) Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969, T.II, 2º. ed., RT-SP, p. 344 e 345

(45) José Cretella Júnior - Curso de Direito Administrativo, 6º ed., Forense-RIO, 1981, p. 456.

(46) Themístocles Brandão Cavalcanti - Curso de Direito Administrativo, 8º. ed., Bastos-RJ-SP, 1967, p. 204; Teoria Geral do Direito, 3º.ed. RT-SP, 1977, p. 211.

disposições constitucionais e não simplesmente consideradas ou apreciadas, fora dos programas ou projetos, já na fase da execução destes, como se fossem meras faculdades ou acidentes na realidade dos Municípios brasileiros! Evidentemente, esta é mais uma inversão temerária, injustificável e prejudicial à competência privativa do Município assegurada pela Magna Carta.

Neste sentido, é oportuno salientar que a autonomia do Município brasileiro não se presume, uma vez que é assegurada por expressas disposições da Constituição Federal, lei suprema do País, evidenciando-se que, contra a sua letra ou o seu espírito, "não prevalecem resoluções dos poderes federais,constituições, decretos ou sentenças federais, nem tratados, ou quaisquer outros atos diplomáticos" (47). Tratando especificamente da interpretação do Direito Constitucional, como lei básica, demonstra Carlos Maximiliano que "as leis fundamentais devem ser mais rigorosamente obrigatórias do que as ordinárias, visto pertencerem, em geral, à classe das imperativas e de ordem pública", evidenciando "ser a Constituição também uma lei, que tem apenas mais força do que as outras às quais sobreleva em caso de conflito". Para o ilustre jurista, existem preceitos que só servem para o Direito Público: "Há mister fixá-los e compreendê-los bem" (48).

Pelas expressas normas constitucionais, a competência atribuída às Unidades da Federação, dentro dos respectivos territórios, é, em princípio, privativa (principal ou preponderante) ou supletiva (complementar ou subsidiária). Dependendo da natureza do assunto ou da circunstância, prevê a Constituição competência exclusiva (da União, a maioria das normas do art. 8º), concorrente (da União, dos Estados e dos Municípios, notadamente nos

---

(47) Carlos Maximiliano - Hermenêutica e aplicação do Direito, 9º. ed., FORENSE-BH-RIO, 1979, p. 314.

(48) Carlos Maximiliano - op. cit., p. 305 e 306.

termos dos arts. 172 e 180) ou especial (como no caso típico do Município de São Paulo, único do País com atribuição para instituir Tribunal de Contas - art. 191 c/c o § 3º do art. 16). No caso da norma do art. 14 em apreciação, não resta dúvida de que a competência para promover o desenvolvimento urbano relacionado particularmente com uso, parcelamento e remembramento do solo urbano, transportes e trânsito, saneamento, estabelecimento de áreas de interesse especial, além de outras atividades de interesse urbano, é a privativa do Município, assegurada pelas expressas disposições do art. 15 c/c dos arts. 18, I e II e 24, I e II, da Magna Carta.

Evidentemente, a competência privativa do Município brasileiro, assegurada por princípio constitucional, deve ser obrigatoriamente respeitada e observada em todas as hipóteses que envolvam o interesse predominante, sob todos os aspectos, desta importante Unidade Federativa. Tão patente é o princípio da competência privativa do Município em tudo que diz respeito ao seu peculiar interesse, princípio este consagrado, expressamente, pelo Direito Constitucional Brasileiro, que qualquer ingerência ou intromissão do Estado, no sentido de desrespeitar ou restringir a autonomia municipal, dará ensejo à intervenção imediata da União (C, art. 15, II, c/c o art. 10, VII, "e") (48-A).

c) Outra norma de real temeridade à competência privativa do Município é a prevista no item IV do art. 38, que confere ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU competência para propor a legislação básica, bem como complementar e expedir normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, sem, sequer, ressalvar o peculiar interesse do Município. Não há dúvida de que a presente norma, conferindo competência a um órgão administrativo sediado em Brasília, distante, muito distante da realidade dos Municípios brasileiros, para propor legislação básica, bem como complementar e expedir normas e diretrizes aos Municípios, Unidades da Federação, constitui, além de outra inversão, uma evidente "monstruosidade jurídica"! Assim, diante do princípio constitucional da autonomia do Município (art.15), impõe-se a supressão da norma do item IV do art. 38 do contexto do Projeto em apreciação.

(48-A) V. nossas teses: Autonomia do Município na preservação ambiental, Ed. Resenha Universitária - SP, 1976
Áreas Verdes: Competência do Município para sua proteção, in Anais cit., p. 351 e s.

d) No tocante às normas dos itens IV e V do art. 14, combinadas com as do item IV do art. 15, observa-se a possibilidade do estabelecimento de aglomerações urbanas tanto pela União (quando localizadas em mais de uma unidade da Federação) como pelo Estado, considerando-se os Municípios interessados como simples ouvintes. Ora, o Município constitui, também, Unidade da Federação tão importante como o Estado e a União. A norma, referindo-se a "mais de uma unidade da Federação" como se fosse mais de um Estado-membro, no sentido de justificar a competência da União para instituir aglomerações urbanas, demonstra mais uma evidente obscuridade e mais uma confusão prejudicial à natureza e à competência do Município brasileiro. Além do mais, às aglomerações urbanas, previstas de forma equívoca nas normas do Projeto de Lei em análise, não apresentam condições de utilidade urbanística, pelos evidentes aspectos contraditórios e negativos já demonstrados quando da apreciação sobre o conteúdo do § 4º do art. 4º (nº 4 do Capítulo III) , evidenciando-se a conveniência da supressão das normas dos itens IV e V do art. 14 e IV do art. 15 em exame.

e) No art. 16, as normas ali previstas, sobre a competência do Município, propriamente dita, após a definição da competência preferencial (privativa) da União (art. 14) e da competência complementar do Estado (art. 15, II), a nosso ver, não passam de simples ilusão visual. Evidentemente,tão espoliado, tão esbulhado ficou o Município de sua competência e ainda sob a ameaça de subordinar-se a normas e diretrizes do CNDU e dos planejamentos das regiões metropolitanas e da nova figura denominada aglomerações urbanas a serem criadas pela União e pelo Estado que, a nosso ver, as normas do art. 16, sedutoras e ilusórias à primeira vista, não passam de simples "teoria" , no campo da "utopia". Para a eficácia de tais normas, torna-se, naturalmente, indispensável a adoção de preceitos e critérios coerentes com o espírito do princípio constitucional da autonomia do Município e com a realidade brasileira .

Nestas condições, em face das evidentes incompatibilidades com o Direito Positivo brasileiro, notadamente de certas normas do art. 14 que , sob a aparência de diretrizes gerais, constituem autênticas normas especiais de competência privativa do Município, no sentido de se evitarem alegações de inconstitucionalidade e de se prevenirem conflitos de competência entre a

União, os Estados e os Municípios em matéria de competência privativa des - tes últimos, propõe-se redação substitutiva às normas dos arts. 14, 15 e 16, com a supressão das regras correspondentes aos itens III, IV e VI do art.14, IV, V e VI do art. 15 e IV do art. 38 do Projeto em análise, adotando-se nova concentração lógica dos preceitos analisados (as normas do art. 14 passam para o art. 16 e as deste para o 14), de forma coerente com a realidade jurídica brasileira, nos termos seguintes:

"Art. 14. Na promoção do desenvolvimento urbano, compete ao Município:

I - definir a política municipal de desenvolvimento urbano e estabelecer as diretrizes, os planos, programas e projetos , visando à sua execução;

II - legislar, em harmonia com as normas e diretrizes ge - rais definidas no art. 2º desta lei e atendendo ao seu pecu - liar interesse sobre:

a) uso e ocupação do solo urbano;

b) parcelamento e remembramento do solo urbano;

c) delimitação de sua área urbana e de expansão urbana;

d) construção para fins urbanos;

e) transportes, trânsito e sistema viário;

f) saneamento básico;

g) habitação;

h) patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagís tico e natural;

i) áreas verdes;

j) proteção do meio ambiente;

III - estabelecer as áreas de interesse especial previstas no art. 12, itens I a IV, fixando as limitações nelas incidentes".

"Art. 15. Na promoção do desenvolvimento urbano, o Estado poderá:

I - definir a política estadual de desenvolvimento urba - no e estabelecer diretrizes, programas e projetos, visando à sua execução;

II - na falta de legislação municipal de uso e ocupação do solo e atendendo às peculiaridades locais, estabelecer normas complementares àquelas previstas no item II do artigo anterior;

III - regulamentar e organizar as regiões metropolitanas;

IV - Com proposta para supressão;

V - Com proposta para supressão;

VI - Com proposta para supressão."

"Art. 16. Na promoção do desenvolvimento urbano, compete à União:

I - definir a política nacional de desenvolvimento urbano e estabelecer as diretrizes, visando à sua execução;

II - na falta de legislação municipal de uso e ocupação do solo e atendendo às peculiaridades regionais e locais, estabelecer normas e diretrizes relativas a:

a) parcelamento, remembramento e uso do solo urbano;

b) transportes e trânsito;

c) saneamento;

d) habitação;

e) localização das atividades produtivas, especialmente as industriais;

f) patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e natural;

g) proteção ao meio ambiente;

III (?) - estabelecer normas e diretrizes relativas a transformação da área rural em urbana;

III - Com proposta para supressão, por se tratar de norma supérflua, já definida em texto constitucional;

IV - Com proposta para supressão;

V - Com proposta para supressão;

VI - Com proposta para supressão;

§ 1º . A política nacional de desenvolvimento urbano,bem como suas diretrizes e programas integrarão os planos nacio - nais de desenvolvimento.

§ 2º. No planejamento e na execução da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como na execução de seus pro - gramas e projetos, serão respeitadas as peculiaridades regio- nais e locais".

" CAPÍTULO IV
DO REGIME URBANÍSTICO"

As normas deste Capítulo, dispondo sobre o regime urbanístico, definem, no art. 17, como instrumentos do desenvolvimento urbano: I - o pla- nejamento urbano; II - os instrumentos tributários e financeiros; III - os institutos jurídicos da desapropriação, da servidão administrativa, da limi- tação administrativa, do tombamento, do direito real de uso, do direito de superfície, do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e do di - reito de preempção; IV - regularização fundiária, além de outros instrumen - tos previstos em lei. Dentre os aspectos relevantes, destacam-se os seguin- tes:

11 -"ART. 18". As regras deste artigo, dispondo sobre planeja mento urbano, estabecem que os planos municipais de desenvolvimento urbano ,

aprovados por lei, deverão atender às diretrizes federais e estaduais, além das compatibilizações com o planejamento metropolitano ou da aglomeração urbana. Tratando-se de assunto já examinado, quando da análise dos Capítulos II e III, sobre o respeito à autonomia do Município, reporta-se às considerações e conclusões ali previstas e propoe-se nova redação às normas do presente artigo e do seu § 1º, suprimindo-se deste a expressão " ou aglomeração urbana".

No tocante ao § 2º, dispõe a norma que, 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, durante o período de três meses a um ano.

A obscura e defeituosa redação da norma dificulta a interpretação do seu conteúdo, não se evidenciando se se trata de suspensão de licença já concedida ou de simples suspensão de apreciação de novos pedidos de aprovação de planos de urbanização, para a mesma zona objeto da elaboração do plano de uso do solo ou do estabelecimento de área de interesse especial, por parte do Município. No caso da primeira hipótese, impõe-se rápida apreciação crítica. Trata-se, neste raciocínio, de faculdade definida como regra geral, evidentemente temerária, uma vez que dará ensejo a medidas arbitrárias, sem qualquer justificativa de interesse geral, com patentes danos aos interessados na execução dos planos, programas ou projetos aprovados mediante a concessão da licença, o que ocasionará insegurança e instabilidade pela possibilidade de, a qualquer tempo ou fase dos trabalhos, ser interrompida temporariamente a concessão da licença. Nos dias de hoje, demonstra a experiência os elevados gastos em empreendimentos desta natureza, desde os primeiros estudos, previsões e elaborações de planos, programas ou projetos até a aprovação perante a Administração pública e a execução das obras correlatas, envolvendo operações e materiais complexos, sempre importando em despesas crescentes, previstas e imprevistas, além dos honorários de profissionais legalmente habilitados, dos tributos diversos e do elevado preço da mão de obra especializada. Neste sentido, a medida da norma em exame constitui faculdade no campo das excèções, em decorrência de circunstâncias que envolvam relevantes e inadiáveis interesses sociais, portanto, já prevista e inerente à Administração Pública. Adotada como regra na forma da norma em análise, tal faculdade constitui norma evidentemente temerária, pelas iminentes conseqüências de ordem prática e jurídica. Além do

mais, de acordo com a orientação pacífica dos Tribunais, todo prejuízo causado a alguém, ainda que independentemente de culpa em decorrência de ato legítimo, dará ensejo de indenização ao prejudicado. Ora, a presente norma, além de ocasionar insegurança e danos aos responsáveis pela execução das obras aprovadas,ocasionará iminentes prejuízos ao próprio Município, que se sujeitará aos efeitos de condenações em ações judiciais de responsabilidade civil, caracterizadas por elevadas somas indenizatórias. Desta forma, tratando-se de faculdade excepcional, já inerente à Administração municipal, e considerando-se, diante da confusão redacional do texto, as iminentes repercussões de ordem prática e jurídica em prejuízo tanto do particular como do próprio Poder Público municipal, evidencia-se a conveniência do reexame ou da supressão da norma do § 2º em análise.

Nestas condições, reportando-se, ainda, às considerações sobre o peculiar interesse do Município diante do planejamento das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, propõe-se nova redação às normas do art. 18 e de seu § 1º, suprimindo-se a do § 2º, da seguinte forma:

"Art. 18. Os planos municipais de desenvolvimento urbano, compatíveis com as normas e diretrizes gerais, estabelecidas no art. 2º desta lei, serao aprovados por lei.

§ 1º . Quando se tratar de Municípios integrantes de Região Metropolitana, os respectivos planos de desenvolvimento urbano deverão compatibilizar-se com o do planejamento metropolitano, ressalvadas as peculiaridades locais.

§ 2º. Com proposta para supressão."

12 - "ART. 19". Como medida de coerência com as sugestões anteriores, sobre as ressalvas relacionadas com a competência do Município no que diz respeito ao seu peculiar interesse, propõe-se o acréscimo da expressão ", respeitadas as peculiaridades locais", redigindo-se:

"Art. 19. Os órgãos e as entidades federais, estaduais e municipais com atuação nas Regiões Metropolitanas deverão compatibilizar suas atividades com os planos, as diretrizes e prioridades do planejamento metropolitano, respeitadas as peculiaridades locais".

13 -"ARTs.29, 30 e 31 - Do Parcelamento, da Edificação ou Utilização Compulsórios". De acordo com as normas destes dispositivos, lei municipal, baseada em plano de uso do solo, poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios de terreno vago, para assegu - rar o aproveitamento do equipamento urbano existente, nas condições e nos prazos (início não inferior a dois anos) para a execução. O não cumprimento da obrigação dará ensejo à desapropriação do terreno pelo Município, facultando-se sua alienação a terceiro, que se comprometa a cumprir a obrigação estabelecida. Em face da importância do assunto, merecem destaque, pelas questões jurídicas envolventes, os seguintes aspectos:

a) A norma do art. 29, tratando de aspecto acidental de forgeneralizada, sem prever qualquer exceção no tocante à propriedade do ter - reno vago, com a simples justificativa "para assegurar o aproveitamento do equipamento urbano existente", constitui mais um preceito temerário à tranqüilidade social, diante da ameaça de cerceamento, embora temporariamente , à liberdade e às garantias constitucionais da propriedade ou da posse, mormente dos proprietários ou possuidores economicamente fracos ou de boa fé , em evidente violação ao princípio fundamental do direito da propriedade previsto no art. 153 e seu § 22 da Constituição.

Além de demonstrar, como regra, a incapacidade da própria Administração Municipal programar e executar equipamentos urbanos em locais de terreno vago, quando há tantas zonas densamente povoadas e carentes de tais melhoramentos, a norma do art. 29 em exame não considerou aspectos reais, dos dias de hoje, de capital importância, como,por exemplo, as precárias condições econômicas e sociais de grande número de proprietários ou possuidores de terrenos vagos, sem a menor capacidade financeira para parcelá-los,construí-los ou utilizá-los, durante longo período, quanto mais pela imposição do prazo de dois anos. Demonstra a experiência do dia a dia, tanto nos pequenos como nos grandes centros urbanos, que muitos proprietários ou possuidores de terrenos não os parcelam, não os constroem ou não os utilizam por absoluta falta de condições financeiras. E se chegam a construir um miserável "barraco" de madeira ou uma inacabada moradia econômica de "um cômodo e cozinha", geralmente nos fundos do terreno para utilização imediata , tão lastimosas são tais construções que se consi-

deram os terrenos correlatos como "não construídos" (49).

Além do aspecto econômico, merece respeito o proprietário ou possuidor de boa fé que, também, não parcela, não constrói ou não ocupa o seu terreno por motivos, legal e legitimamente, justificados, como, por exemplo, os terrenos, cuja propriedade ou posse se encontra em litigío, notadamente judicial.

Nestas condições, a norma em análise só teria aplicação excepcional, diante de terrenos vagos comprovadamente abandonados ou retidos para fins especulatórios.

b) No art. 31, dispõe a norma que 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.

A regra do presente artigo, além de inconstitucional, incentiva a especulação imobiliária.

Logicamente, trata-se de norma inconstitucional, diante de sua evidente incompatibilidade com as disposições do art. 153, § 22 da Constituição. Assim é que, enquanto a norma do Projeto justifica a desapropriação pelo "não cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o terreno vago, para assegurar o aproveitamento do equipamento urbano existente", a norma jurídica constitucional justifica a desapropriação somente "por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social". Além do mais, enquanto toda desapropriação tem por motivo básico a execução de um plano, programa ou projeto de necessidade pública, de utilidade pública ou de interesse social, a norma do Projeto de Lei em análise, invertendo o motivo e confundindo o con-

---

(49) No âmbito do Município de São Paulo, v. Lei nº 6.989, de 29-12-66 (Código Tributário do Município), art. 24, II e IV.

teúdo da norma constitucional, criou e introduziu no direito brasileiro nova hipótese de desapropriação: "para assegurar o aproveitamento de equipamento urbano existente".

Ora, em vez de se justificar a desapropriação por utilidade pública pela "execução de um plano de equipamento urbano", de evidente utilidade pública, inverteu-se o fundamento do tradicional instituto jurídico: justifica-se, agora, com a inovação introduzida pelos arts. 29 a 31 do Projeto em exame, a desapropriação da propriedade particular para assegurar o aproveitamento do equipamento urbano existente. Nesta ordem de raciocínio, primeiro, o Município estuda, faz previsões, elabora um programa de equipamento urbano e executa as obras correlatas, referentes a serviços de abastecimento de água, serviços de esgoto sanitário e pluvial, serviços de limpeza pública, energia elétrica, telecomunicações, serviço postal, transportes, sistema viário, ou qualquer obra de infra-estrutura. Terminados os trabalhos, verifica-se a ausência de usuários, uma vez que o programa de equipamento urbano foi executado nas imediações de terreno vago. Nesta oportunidade, justifica-se a desapropriação, porque existe equipamento urbano e este tem que ser aproveitado! Logicamente, a nova forma expropriatória, além de incompatível com os objetivos e os planos do contemporâneo Direito Urbanístico, não apresenta a mínima condição de eficácia pela sua evidente inconstitucionalidade.

Trata-se , naturalmente, de mais uma adaptação desvirtuada da expreriência francesa, referente às zonas de parcelamento reservado, criadas pela Lei nº 62.848, de 26-7-62, definidas como vastos conjuntos de terrenos , geralmente sem equipamentos urbanos ou sem obras públicas, para evitar a especulação imobiliária, visando a uma urbanização importante no futuro, no interesse público. Para a solução do problema de tais terrenos vagos e sem melhoramento público, instituiu-se o direito de preempção, dando preferência à pessoa jurídica de direito público para a sua aquisição, para os fins anti - especulatórios, como medida cautelar e excepcional à regra geral da desapropriação (50).

.(50) Jean Lamarque - Droit de la protection de la nature et de l'environnement, L.G.D.J., Paris, 1973, p. 340.

As normas em análise, além do aspecto temerário da imprudente generalidade, bem como da previsível execução de planos de equipamentos urbanos ou de melhoramentos públicos simulados, dando margem a abusos e perseguições políticas, constituem regras claramente incentivadoras da especulação imobiliária. Ora, não proporcionando a alienação do terreno desapropriado às pessoas economicamente fracas, diante de sua evidente incapacidade financeira para cumprir a obrigação imposta no reduzido prazo de dois anos, logicamente, só os especuladores, pessoas economicamente fortes, terão condições para a aquisição de tais terrenos vagos expropriados. Sob este aspecto, não resta dúvida de que a inovação constitui "chuva na roça dos especuladores". Evidentemente, esta é mais uma inversão temerária e prejudicial na ordem do Direito Urbanístico, cujos planos procuram desestimular a especulação imobiliária e não estimular a desapropriação por interesse especulatório, como é o caso típico da norma do art. 31 combinada com a do art. 29 do Projeto em apreciação.

Nestas condições, diante das graves inversões do conteúdo constitucional da desapropriação, diante da temeridade que ameaça a tranqüilidade e a segurança dos pequenos proprietários e possuidores de boa fé, pondo em risco a própria segurança social, diante da nova figura da desapropriação por interesse especulatório, pelos evidentes aspectos negativos, as normas dos arts. 29, 30 e 31 em análise, a nosso ver, evidentemente incompatível com o Direito Positivo, não apresentam a mínima condição de eficácia, motivo por que se propõe a sua supressão do contexto do Projeto em exame.

14 - "Arts. 32 a 36 - Do Direito de Preempção". As normas destes dispositivos, introduzindo inovação, dispõem sobre o direito de preempção através do qual se confere ao Município preferência para aquisição de terreno urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares. Neste sentido, lei municipal, com base em plano de uso do solo, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará o prazo de vigência, não superior a dez anos, 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. 33)

As normas em exame, sedutoras, na aparência, pelas altas finalidades prenunciadas, além de definirem hipóteses já previstas, expressa ou implicitamente, nas leis sobre desapropriação por utilidade pública e por interesse social, constituem, na realidade, iminente ameaça ao direito da propriedade imóvel e à tranqüilidade social, em evidente violação ao princípio constitucional consagrado no § 22 do art. 153, combinado com o item III do art. 160 da Magna Carta.

a) Evidentemente, todas a hipóteses definidas para atender ao novo direito de preempção já se encontram previstas, explícita ou implicitamente, no § 2º do art. 590 do Código Civil, que define os casos de utilidade pública; nas disposições do Dec.-lei nº 3.365. de 21-6-41, que dispõe sobre desapropriação por utilidade pública, bem como nas da Lei nº 4.132,de 10-9-62, que define os casos de desapropriação por interesse social.

Sob este aspecto, num breve confronto com os textos vigentes , demonstra-se que: a finalidade do item I, naturalmente de programas habita - cionais de interesse social, corresponde com a hipótese dos planos para a construção de casas populares, definida pela Lei nº 4.132, de 10-9-62 (art.2º, V); a do item II, corresponde com a hipótese de planos de urbanização, defini da como de utilidade pública pelo Dec.-lei nº 3.365, de 21-6-41 (art.5º, i) ; a do item III corresponde, compreendendo também a do item II, com o caso de planos de urbanização, definido pelo Dec.-lei nº 3.365, de 21-6-41 (art.5º,i); a do item IV corresponde com a desapropriação por interesse social, para promover à justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social (ou seja, da função social da propriedade), definida pela Lei nº 4.132, de 10-9-62 (art. 2º, I); a do item V corresponde com a hipótese de planos de urbanização definida pelo Dec.-lei nº 3.365, de 21-6-41 (art.5º,i); a do item VI corresponde com a hipótese de planos de proteção do solo e da preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais, definida pela Lei nº 4.132, de 10-9-62 (art. 2º, VII). Com estas observações, verifica-se, claramente, que as finalidades do pretenso direito de preempção já se encontram definidas, explicita e implicitamente, no Direito Positivo brasi - leiro, como casos típicos expropriatórios por utilidade pública e por inte - resse social.

Nesta ordem de raciocínio, salienta-se que o direito de preempção, na forma radical dos artigos em análise, condicionando o exercício da disponibilidade da propriedade imóvel referente à venda, pelo prazo máximo de dez anos, como regra geral, ao Município, para a realização de planos de uso

do solo de utilidade pública e de interesse social, além do paralelismo redudante com o instituto da desapropriação, é incompatível com as normas do § 22 do art. 153, combinadas com a norma do item III do art. 160 da Constituição. Naturalmente, condicionando o direito da propriedade imóvel, no tocante à sua disponibilidade, mediante preferência de alienação ao Município, por meio de mecanismos estranhos ã regra constitucional da "prévia e justa indenização" quando se subentende perfeita desapropriação disfarçada, observa-se, além da inconstitucionalidade do novo instituto, iminente ameaça ao direito da propriedade imóvel, cuja disponibilidade, por parte de seu titular, ficará sujeita à conveniência ou à oportunidade da Administração Municipal, durante o prazo estabelecido pela lei municipal, que poderá atingir 10 anos, ainda com o risco previsível de medidas arbitrárias, notadamente em decorrência de perseguições políticas. Trata-se de inovação exorbitante e incompatível não só com o princípio geral da desapropriação, no sistema jurídico brasileiro, mas também com a realidade da grande maioria de nossos Municípios, com as típicas diversidades de extensão territorial, de desenvolvimento cultural, técnico, econômico e social, além das hostilidades de ordem política, dando ensejo a perseguições temerárias aos adversários ou a seus familiares. Não resta dúvida de que o direito de preempção, na forma prevista nos artigos em exame,de aplicação generalizada e incondicionada no âmbito local, pela nossa própria realidade do dia dia, mormente de Municípios de certas regiões do País, em vez de contribuir para a solução das questões urbanísticas do solo urbano brasileiro, dará ensejo à violação do direito da propriedade, com reflexos negativos ao princípio de sua função social.

Além do mais, é oportuno salientar que não se trata de alienação espontânea, como justificam os defensores da inovação. Evidentemente,toda determinação decorrente de plano de uso do solo, aprovado por lei, constitui medida obrigatória e não espontânea ou voluntária.

Conseqüentemente, toda propriedade particular compreendida em área delimitada por lei, em decorrência de plano de uso do solo, será objeto de venda tão compulsória como a desapropriação, portanto forçada, nos termos das exigências legais.

Não resta dúvida de que prevalece, hoje, o conceito relativo da propriedade, cuja exploração ou utilização se sujeita ao princípio constitucional de sua função social. Sem entrar nasdivergências doutrinárias sobre o vago e contraditório conceito da"função social da propriedade", evidencia-se que a sua concepção em nossa regra jurídica constitucional se relacio

na com a exploração ou utilização racional da propriedade. Pela clara inteligência da norma do § 22 do art. 153, combinada com a do item III do art. 160 da Constituição, o direito de propriedade é assegurado ao seu titular, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilização pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização. Pelo conteúdo do texto constitucional, a propriedade (o bem) é passível de desapropriação somente nos casos definidos em lei, por motivo de utilidade pública ou interesse social, sustentando-se que o caráter de utilidade pública ou de interesse social nem sempre se refere ao bem propriamente dito, mas, especialmente, aos efeitos da desapropriação, consistentes na realização das obras, dos serviços ou das atividades inerentes ao bem expropriado, este sempre considerado o suporte básico para a realização das obras ou dos melhoramentos em geral ou de sua utilização racional, no interesse, direto ou indireto, tanto da coletividade, geral ou especial, ou do Poder Público expropriante, como de determinadas pessoas ou de certos grupos sociais.

Especificamente no tocante ao interesse social, considerado como uma das espécies características de utilidade pública, de interesse público ou de interesse geral, observa autorizada doutrina que seu conceito se relaciona diretamente com o princípio da função social da propriedade, salientando-se que, diante da imposição legal do uso racional da propriedade, a desapropriação é promovida em face da incapacidade, inaptição ou negligência do proprietário no emprego ou na utilização de seus bens ou da inobservância das normas jurídicas ou administrativas que impõem melhoramentos públicos em tais bens (51). Neste sentido, acrescenta-se que a desapropriação por interesse social se fundamenta na imprescindibilidade "da realização de uma condição resolutiva da propriedade", podendo mesmo denominar-se, com a devida cautela , "propriedade resolúvel" (52).

b) Além das rápidas considerações sobre o conceito relativo da propriedade em decorrência de sua função social, é oportuno, ainda, observar que , na França, em cuja legislação se inspirou logicamente o legislador do

---

(51) Aldo Maria Sandulli - Manuale di Diritto Amministrativo,XII ed., JOVENE-Napoli, 1974, p. 588.

(52) Aldo Maria Sandulli, op. cit., p.588. Salvatore Pugliatti - La proprietà nel nuovo diritto, Giuffrè-Milano, 1957, p. 267

presente Projeto, o direito de preempção foi instituído, a título excepcional, em certas circunstâncias não justificativas da aplicação da regra geral da desapropriação, para atender aos objetivos limitadamente enumerados pelo le - gislador, especialmente diante de três finalidades básicas: 1 - Para planos de parcelamento, na zona rural, sob o regime das S.A.F.E.R. (Societés d'aménagement foncier et d'etablissement rural - Lei nº 62-933, de 8-8-62), socieda - des sem fim lucrativo, com o objetivo de adquirir terras agrícolas, para re - distribuição, no sentido de melhorar as explorações existentes e criar novas. 2 - Para planos de parcelamento e a proteção de espaços naturais na zonas de perímetros sensíveis (Lei nº 60-1384, de 23-12-60), bem como para prevenir ou evitar a especulação imobiliária e facilitar a realização posterior de pla- nos de parcelamento do solo (ZAD-Zone d'aménagement differé - Lei nº 62-848, de 26-7-62). 3 - Finalmente, para facilitar a execução de uma política so - cial de habitação (ZIF-Zone d'intervention foncière-Lei nº 75-1328, de 31-12-75) (53)

Como observação geral, diante do caráter excepcional, eviden- cia-se a cautela com que foi instituído o direito de preempção, na França , salientando-se que, além de se excluírem expressamente as Comunas de menos de 10.000 (dez mil) habitantes, condicionou-se o exercício de tal direito tão- somente para os objetivos definidos, de forma expressa e taxativa, mesmo as- sim com a ressalva da faculdade de supressão de zonas já delimitadas, por parte de órgãos deliberantes da Comuna, de acordo com as circunstâncias do momento (54). Prevê, ainda, a legislação especial hipóteses de exclusão à aplicação do direito de preempção, diante de determinadas circunstâncias so- ciais (55).

---

(53) Yves Jégouzo e Yves Pittard - Le droit de L'urbanisme , MASSON-Paris, 1980, p. 125, 212, 213 e s. Roger Saint-Alary - Droit de la construction, Presses Universitaires de France, Paris, 1977, p. 69 e s. Jean Lamarque - Droit de la Protection de la nature et de l'environnement, L.G.D.J., Paris, 1973, p. 339 e s..

(54) Code de l'Urbanisme , DALLOZ-Paris, 1980, L. 211-1 e s., p. 61.

(55) Code de l'Urbanisme cit., L. 211-4, p. 61.

Ora, o direito de preempção introduzido nas normas dos arts.32 a 36 do Projeto em análise, de forma arrojada, criou um direito de preferência, de forma geral, para todos os Municípios brasileiros, independentemente de sua extensão territorial, de sua densidade demográfica, de suas condições técnicas, de sua capacidade econômico-financeira, de suas condições sociais, sem prever qualquer exceção. Além do mais, enquanto a lei francesa definiu taxativamente e condicionou os casos de aplicação, de forma expressa e cautelosa, a norma do art. 33 do Projeto em exame, no afã da novidade milagrosa à solução das questões de uso do solo brasileiro, definiu seis abrangentes finalidades, sem qualquer exceção, e ainda deixou caminho aberto para outras genéricas hipóteses de utilidade pública e de interesse social. Ora, se na França, país de milenar civilização, de respeitada capacidade econômico-financeira e de notória sensibilidade cultural e jurídica, toda cautela foi tomada pelo legislador, para evitar previsíveis ou imprevisíveis abusos e simulações prejudiciais, evidentemente não se justifica a inovação do temerário direito de preempção, na forma distorcida com que foi introduzida nas normas do presente Projeto. As regras em exame, confundindo solução excepcional com regra geral e transpondo, de forma conflitante com a própria origem, o instituto da preempção para hipóteses já previstas no Direito Positivo brasileiro, constituem logicamente normas temerárias, em face de sua patente ameaça ao direito da propriedade imobiliária e, conseqüentemente, ameaça à própria tranqüilidade social.

Nesta linha de raciocínio, a nosso ver, a única hipótese que se ajustaria ao direito de preempção, entre nós, seria aquela relacionada com terrenos vagos comprovadamente abandonados ou retidos para fins especulatórios, definidos de forma geral e inadequada e passíveis de desapropriação inconstitucional nas normas dos arts. 29 a 31 do Projeto em apreciação, sobre o parcelamento, a edificação e utilização compulsórios. De acordo com a experiência francesa, uma das hipóteses do direito de preempção se refere aos terrenos geralmente localizados na periferia dos centros urbanos e sem melhoramentos públicos, no sentido de controlar o mercado imobiliário , evitando a especulação imobiliária e destinando as áreas correlatas a planejamento futuro no interesse da coletividade.(Lei francesa nº 62-848,de 26-7-62).

Nestas condições, visando à compatibilização com o Direito Positivo e a realidade brasileira, propõe-se, como medida acautelatória, o reexame das normas dos arts. 32 a 36 e a sua substituição pelo instituto jurídico da desapropriação, com o aperfeiçoamento e a adequação das normas vi-

gentes correlatas, ajustáveis às atuais circunstâncias, com a redefinição de casos expressos e a definição expressa de casos implícitos no Dec.-lei nº 3.365, de 21-6-41, e na Lei nº 4.132, de 10-9-62, em harmonia com as hipóteses definidas no art. 31 do Projeto de Lei em consideração. No tocante aos terrenos vagos, comprovadamente abandonados ou retidos para fins especulatórios, sugere-se reestudo, para elaboração de norma instituindo o direito de preempção, de forma excepcional à regra geral do instituto da desapropriação, conferido a determinados Municípios que se caracterizem pela elevada densidade demográfica e pela evidente capacidade técnico-financeira, com as cautelas devidas e adaptações coerentes com a experiência francesa no tocante às "ZAD - Zones d'aménagement differé", criadas pela Lei nº 62-848, de 26-7-62 (56) e com o Direito Positivo brasileiro.

"CAPÍTULO V
DA POLÍTICA NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO URBANO"

15 - "ARTs. 37 a 39". Dispondo sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, as normas deste Capítulo definem o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano-CNDU como órgão de decisão superior com competência para, dentre outras, propor a legislação básica e complementar e expedir normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano. Invadindo, de forma patente, a autonomia do Município, a norma sobre a competência transcrita, correspondendo ao item IV do art. 38, já foi objeto de apreciação crítica, quando das considerações sobre o Capítulo III (letra c do nº 10), com sugestão para sua supressão.

---

(56) Françoise Billaudot et Michèle Besson-Guillaumot - Environnement, Urbanisme, Cadre de vie - Le Droit de L'Administration, MONT-CHRESTIEN-Paris, 1979, p. 149, 340. Roger Saint-Alary, op. cit., p. 69 e s. Yves Jégouzo e outro, op. cit., p. 126 e s. Code de l'Urbanisme cit., L. 211-4.

" CAPÍTULO VI
DISPOSIÇÕES GERAIS"

No Capítulo das disposições gerais, dentre os aspectos mais importantes, merecem destaque os seguintes:

16 - "ART. 41." Reportando-se às considerações sobre o § 4º do art. 4º (nº 4, b , do Capítulo II), propõe-se a supressão da norma do presente artigo,que define a aglomeração urbana.

17 - "ART. 45." Reportando-se às considerações sobre o respeito ao princípio da autonomia do Município, objeto do Capítulo III(nº 10) do presente Projeto, sugere-se a supressão da norma do artigo em análise.

18 - "ART. 47." De acordo com a regra deste preceito, a associação comunitária, regularmente constituída, será considerada parte legítima para propor ação visando ao cumprimento das normas desta lei, bem como das estaduais e municipais.

Não obstante a importância da previsão desta norma, observa-se que o seu vago contéudo poderá dar ensejo a abusos prejudiciais à adequada aplicação das normas legais e regulamentares, sobre as questões do desenvolvimento urbano e da preservação do meio ambiente. Não resta dúvida de que as associações comunitárias e de proteção da natureza constituem organismos de grande relevância à sociedade, colaborando para a promoção humana, em todos os setores da vida moderna: social, econômico, científico, artístico, literário, esportivo, religioso, beneficente (57) e, nos últimos tempos, no tocante à proteção da natureza e do meio ambiente (58). Todavia, dada a proliferação de associações com finalidade "fantasma" ou "duvidosa", o que poderá ocasionar conseqüências de ordem prática em prejuízo de legítimas atividades ao desenvolvimento local, regional e nacional, torna-se evidente a necessidade do acréscimo de um parágrafo à norma em exame, definindo as condições mínimas para os fins ali previstos.

---

(57) V. nosso livro: Associações e Fundações de utilidade pública, RT-SP, 1979, p. 2.

(58) V. nossa Tese : Áreas verdes: competência do Município para sua proteção, in Anais cit., p. 338.

Nestas condições, visando à complementação da regra do art. 47 em análise, propõe-se o acréscimo da norma correspondente ao parágrafo único, de acordo com a seguinte redação:

"Art. 47. .....

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, somente será considerada parte legítima a associação sem fim lucrativo, que comprove sua constituição regular nos últimos três anos, funcionamento conforme os estatutos, atividades desinteressadas no domínio da proteção da natureza ou do meio ambiente, recursos suficientes para a manutenção dos objetivos institucionais, além da escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades que assegurem sua exatidão".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resumo das presentes considerações, no tocante ao conteúdo da maioria dos preceitos analisados, patentes e graves são as inversões, os paralelismos e as confusões com normas, institutos jurídicos e experiências tanto nacionais como alienígenas, ora se aplicando regra geral a meras exceções, com generalização de normas destinadas tão-somente a aspectos acidentais, ora se transplantando institutos jurídicos, alterados em sua origem, paralelos a outros já existentes em nosso sistema jurídico, ora se adaptando experiências alienígenas em campo conflitante com a experiência brasileira em sua essência, em real incompatibilidade com o Direito Positivo e a realidade nacional.

Quanto ao aspecto formal, observa-se, na redação de muitas normas, clara incoerência terminológica, com o emprego de expressões supérfluas, impróprias, obscuras ou atécnicas ou a omissão de outras necessárias à melhor clareza do texto, evidenciando-se patente inobservância de critérios formais adequados à elaboração científica, relacionada com o contemporâneo Direito Urbanístico. Ora, a técnica legislativa, relacionada com preceitos urbanísticos, notadamente diante da elaboração de normas ou diretrizes gerais aplicáveis no âmbito local, de acordo com as diferentes situações notadamente culturais, econômicas e sociais dos diversos Municípios do território brasileiro, recomenda cuidado especial no sentido de se adotar terminologia adequada e

de se concentrarem, de maneira simples e lógica, as normas correlatas, de forma coerente com o Direito Positivo e com a realidade nacional, regional e local do País, para sua eficaz aplicação e conseqüente utilidade prática.

Com estas rápidas considerações sobre o conteúdo e o aspecto formal , a nosso ver, as normas do Projeto em análise, não considerando o princípio constitucional da autonomia municipal e a realidade do Município brasileiro, bem como exorbitando os vínculos ao exercício da propriedade imóvel sob genéricas afirmações de seu condicionamento à "função social da propriedade", caracterizam-se pelo aspecto racionalista, evidentemente alheio à realidade nacional. Naturalmente, toda norma ou conclusão fundada ou baseada em idéias ou teorias, sem a adequada confrontação com o Direito Positivo e com os fatos reais, cai no campo do racionalismo, conseqüentemente, no campo retrocessivo, uma vez que seus efeitos, em vez de contribuírem para a solução dos crescentes problemas notadamente das grandes cidades brasileiras, se transformarão em obstáculos, contribuindo, logicamente, para o agravamento da situação,em face de suas patentes e prejudiciais contradições.

Desta forma, conclui-se, reiteradamente com a venia dos técnicos e jurístas que contribuíram para sua elaboração, s.m.j., que o Projeto de Lei em análise, com seus 51 artigos, caso convertido em lei na forma da redação e do critério originais previstos, não passará de um aglomerado de normas racionalistas, centralizadoras e orientadoras do exercício do poder de polícia precípuo do Poder Público (com a preponderância da União), invasoras da autonomia do Município, ameaçadoras do direito da propriedade imóvel, imprudentemente modificadoras de institutos jurídicos nacionais e estrangeiros, utópicas quanto à aplicação do princípio constitucional da função social da propriedade, em suma, de normas sem eficácia, uma vez que a maioria se encontra eivada do vício da inconstitucionalidade e sem qualquer semelhança com o objetivo e as normas ou diretrizes gerais do contemporâneo Direito Urbanístico.

Sob este aspecto, sem entrar nas particularidades doutrinárias, como modesta contribuição, é oportuno acrescentar que urbanismo ou urbanística(59) constitui a ciência e a arte da disciplina do solo, urbano ou rural ,

---

(59) V. nosso trabalho: Urbanismo, in Enciclopédia Saraiva do Direito, v. 76, ed. SARAIVA-SP, 1982, p. 1 e s. V. nossa tese em Direito Urbanístico: Natura giuridica del piano regolatore generale, Legatoria-PITTINI (Tesi - 2 ore) Viale Ippocrate, 71-423404, Roma, 1975, p. 7, 18 e s.

compreendendo todas as operações técnicas para a sua transformação e preser vação ambiental,visando à utilização e ocupação racional dos espaços correlatos, de acordo com as diferentes categorias de uso, com o objetivo de proporcionar o bem-estar ao próprio homem, individual ou coletivamente considerado. Não resta dúvida de que o urbanismo constitui disciplina de inegável importância na realidade atual, no sentido de solucionar os inúmeros problemas sócio-econômicos decorrentes da transformação do solo, urbano ou rural, e de sua utilização racional, de acordo com as diversas finalidades. Em decorrência das próprias circunstâncias da época contemporânea, salien - ta-se que o conceito de urbanismo e, conseqüentemente, do Direito Urbanístico se ampliou do urbano para o rural, evidenciando-se, de sua estrutura etimológica (urbanitas), que, como ato de civilização inerente ao bem-estar social, em seu todo, logicamente, não poderia limitar-se ao meio citadino. O urbanismo é regulado pelo direito urbanístico, este definido como "o complexo das regras e dos institutos que disciplinam o incremento edilício dos centros habitados e o desenvolvimento urbanístico no território do Estado", abrangendo todo o complexo de intervenções no território e das for - mas de utilização deste, como toda a legislação que se relaciona com a utilização racional do solo e a proteção do meio ambiente (60). Com base nas fontes normativas e doutrinárias do Direito Comparado, evidencia-se que é da essência do conceito de urbanismo a utilização racional do solo, urbano ou rural (61), compreendendo todas as operações técnicas para a sua trans -

---

(60) Giuseppe Morbidelli - La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico , v. 1 , Roma, 1974, p.113.

(61) Frederico Spantigati - Manuale di diritto urbanistico,GIUFFRÈ, Milano, 1969, p. 10, 11; Feliciano Benvenuti - Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia, in Atti del Convegno Internazionale sulla Pianificazione Regionale e Provinciale, Passo della Mendola, Trento, 1956, p. 36 e s.; Gastone Martini - Disciplina urbanistica e tutela del patrimonio storico, artistico e paesistico, GIUFFRÈ, Milano, 1970, p. 9; Giuseppe Fragola - Urbanistica e edilizia, CEDAM, Padova, 1972, p. 122; Massimo Severo Giannini - Ambiente:saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in Ri - vista Trimestrale di Diritto Pubblico, GIUFFRÈ , Milano, 1973, v. 1/53, den - tre outros autores (V. nosso trabalho: Urbanismo cit., p. 2 e s.).

formação ou divisão, para os aspectos construtivos adequados e para a preservação do meio ambiente.

Nesta ordem de idéias, a essência de uma lei urbanística de ordem geral impõe o estabelecimento de normas ou diretrizes gerais de urbanismo, compatíveis com o Direito Positivo e com as diferentes características geográficas, étnicas, históricas, artísticas, naturais, econômicas ou sociais do território nacional, objetivando a melhoria da qualidade de vida tanto nas cidades como no campo. Em qualquer lei desta natureza, torna-se indispensável a previsão do planejamento urbanístico, compreendendo planos gerais e planos especiais, com a definição de cada plano, do campo de sua aplicação, do seu conteúdo, da sua elaboração, da sua aprovação e dos seus efeitos. O planejamento constitui, evidentemente, o cerne operativo da ciência urbanística, o instrumento de fundamental importância, o caminho à meta dos objetivos urbanísticos (62).

Num breve apanhado sobre o assunto, observa-se que os planos gerais são aqueles que estabelecem as diretrizes gerais de urbanismo, aplicáveis, de forma harmônica, aos territórios nacional, estadual, intermunicipal e municipal. De acordo com a terminologia adotada pelo Direito Positivo, os planos gerais podem ser classificados e denominados: 1 - plano nacional de urbanismo, com o objetivo de orientar e coordenar a atividade urbanística no âmbito do território nacional; 2 - plano estadual de urbanismo ou plano regional, abrangendo o âmbito do territorio estadual; 3 - plano metropolitano ou plano intermunicipal, abrangendo o território de dois ou mais Municípios, integrantes da mesma comunidade sócio-econômica, para a realização de serviços públicos de natureza comum, sem, contudo, interferir na autonomia do Município; 4 - plano diretor de desenvolvimento integrado ou plano municipal de urbanismo, abrangendo o

---

(62) Neste sentido, merece destaque a Lei Geral Urbanística da Itália nº 1.150, de 17 de agosto de 1942, que, estabelecendo normas gerais, prevê como meio de atuação da disciplina urbanística os diversos planos urbanísticos, com a definição de seu objetivo, seu campo de aplicação, a sua formação e o seu conteúdo, sua aprovação, duração e efeitos (Codice dell'Urbanistica - Norme Statali GIUFFRÈ, Milano, 1974, p. 209 e s.).

território do Município. Além das orientações gerais para a elaboração dos diversos planos pelas entidades competentes, no âmbito dos respectivos territórios, evidencia-se a imprescindibilidade da definição de seu objetivo , de seu campo de aplicação, de sua formação, de seu conteúdo com a previsão das peculiaridades próprias, de sua aprovação, duração e efeitos.

No tocante aos planos especiais, definem -se como aqueles de atuação em determinado setor de um território integrante de um plano dire - tor ou geral. Trata-se de planos de execução em relação de dependência de outro plano geral. No âmbito típico do território municipal, podem-se classificar nesta categoria: 1 - planos particularizados ou de detalhes, com o objetivo de dar sistematização de detalhe referente à zona: o tipo de edifi cação para cada setor, a altura e distância das construções ao longo dos principais logradouros, os espaços reservados a obras ou equipamentos públi cos (urbanos ou comunitários); 2 - planos de parcelamento, de arruamento ou loteamento, de desmembramento, urbanização, reurbanização ou renovação urbana, de alargamento ou prolongamento de logradouros, de melhoramentos públicos em geral; 3 - planos para habitação econômica e popular ou de inte - resse social; 4 - planos para o desenvolvimento de áreas ou núcleos indus - triais; 5 - planos paisagísticos; 6 - planos para fins turísticos; 7-planos para sistematização de centros históricos, artísticos ou naturais; 8-outros planos, dependendo das peculiaridades locais (63).

Além da sucinta análise sobre os diversos planos urbanísticos, é oportuno, ainda, salientar a importância crescente da desapropriação, como instituto jurídico indispensável à realização notadamente dos planos especiais de urbanização, evidenciando-se a conveniência de seu aperfeiçoamento ajustável à realidade dos dias atuais.

Como fonte de receita, indispensável para fazer face às despesas com a execução de planos urbanísticos, a contribuição de melhoria as-

---

(63) V. nossa tese em Direito Urbanístico: Natura giuridica del piano regolatore generale, Legatoria-PITTINI (Tesi - 2 ore) Viale Ippocrate, 71-423404, Roma, 1975, p. 7, 18 e s.

sume importância marcante nos dias de hoje. A contribuição de melhoria , prevista na Constituição (art. 18, II), tem como fato gerador a valorização do imóvel em decorrência da execução de obras públicas. O valor correspon - dente à contribuição de melhoria será calculado de acordo com as normas ge - rais estabelecidas pela Lei nº 5.172, de 25-10-66, art.81 , § 1º , e Dec.- lei nº 195, de 24-2-67. Todavia, sob alegações de mecanismo complexo, mor - mente na esfera municipal, pouco ou nada se tem usufruído desta importante fonte de receita tributária. A experiência vem demonstrando a realização de planos de importantes obras ou melhoramentos públicos, com evidentes valori- zações de imóveis lindeiros sem, contudo, instituir-se a contribuição de melhoria para fazer face ao custo correspondente.

Neste sentido, não obstante as definições legais dos fatos ge- radores dos impostos sobre a propriedade territorial rural ou a propriedade predial e territorial urbana, das taxas e da constribuição de melhoria, de forma inconfundível entre si, o que se verifica, na prática,é a confusão to- tal por parte de certos legisladores, especialmente de âmbito municipal , quando da elaboração de norma instituidora de tributo para cobrir despesas com a execução de obras públicas: ora confundindo o fato gerador da contri - buição de melhoria (que é a valorização do imóvel decorrente de obras públi cas) com o fato gerador de taxa de conservação (que é a utilização efetiva ou potencial dos serviços públicos de conservação de vias e logradouros)(63); ora criando a taxa de pavimentação, taxa de asfalto ou de serviços similares com o mesmo fato gerador da contribuição de melhoria (64); ora confundindo o fato gerador do imposto sobre a propriedade territorial(que é a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel não construído) com o da contribuição de melhoria (65); ora confundindo, como contribuinte, o proprietário do imóvel desapropriado com o proprietário do imóvel lindeiro, não desapropriado, mas valorizado com a execução das obras (66), além de outras hipóteses, espe - cialmente por inobservância das normas gerais do Dec.-lei nº 195, de 24-2-67 (67).

---

(63) RE 72.571-RS, in RTJ v. 66/801.

(64) RE 71.010-PR-Municipalidade de Curitiba; RE 87.926-SP - Pre feitura de Jaboticabal, in RTJ v. 85/712; RE 77.467-SP - Prefeitura da Caça pava, in RTJ 101/1.102; RE 87.604-SP, RE 90.090-SP, RE 89.749-GO, RE 92.341- GO-Prefeitura de Goiânia, in RTJ v. 101/1101

(65) RE 72.571-RS, in RTJ v. 66/801.

(66) RE 78.506-SP, in RTJ v. 73/892; RE 85.183-RJ, in RTJ v.80/ 271.

(67) RE 84.543-SP, in RTJ v. 85/581.

No Município da Capital de São Paulo, o vigente Código Tributário Municipal (Lei nº 6.989, de 29-12-66), instituindo a contribuição de melhoria (art. 1º, XI), condicionou a sua cobrança à regulamentação especial (art. 189), até hoje não expedida, evidenciando-se, desta omissão, patente prejuízo ao interesse da Administração, diante da execução dos inúmeros e caríssimos planos urbanísticos da Capital paulista, desde a promulgação do Código Tributário Municipal, em 1966.

Ora, se se consegue calcular indevidamente taxa de pavimentação ou de asfalto com o mesmo fato gerador da contribuição de melhoria, torna-se patente a possibilidade da elaboração de mecanismo semelhante para o cálculo da legítima contribuição de melhoria, instituída por lei municipal, diante da valorização do imóvel em decorrência da execução de obras públicas ou de qualquer plano urbanístico, com base nas expressas disposições constitucionais (art. 18, II) e legais (Lei nº 5.172, de 25-10-66, arts. 81 e 82; Dec.-lei nº 195, de 24-2-67, art. 1º), bem como nas normas especiais previstas na legislação municipal, diante da autonomia do Município assegurada por princípio constitucional (C., art. 15 c/c art. 18, II).

Com estas considerações finais, reportando-se às apreciações desenvolvidas nesta manifestação, além das propostas aditivas, modificativas, substitutivas ou supressivas previstas, torna-se evidente, ainda, a conveniência do reexame das questões e do método referentes ao Projeto de Lei em análise, com a adequada previsão e definição de planos gerais e especiais, seus objetivos, o campo de sua aplicação, o conteúdo básico do plano, sua elaboração, aprovação, duração e efeitos, evidenciando-se, ainda, a oportunidade para o aperfeiçoamento das normas jurídicas sobre a desapropriação por utilidade pública ou por interesse social, bem como sobre a contribuição de melhoria, diante de sua crescente e particular importância à realização de planos urbanísticos e de sua perfeita compatibilidade com o Direito Positivo brasileiro.

É o nosso parecer, s.m.j.

São Paulo, 11 de julho de 1983

Helita Barreira Custódio
(Procuradora)
Assistente de Planejamento da Comissão de Edificações e Uso do Solo - CEUSO.

CEUSO/17-7-83
HBC/sb

Rio que vem causando prejuízos àquela região.

Convém ressalte que o encaminhamento dos recursos citados na sistemática indicada no projeto não afetará os objetivos previstos na legislação específica.

Confiamos venha o Nordeste a merecer do Congresso Nacional o tratamento a que faz jus, traduzido na efetiva colaboração para a conversão do presente projeto em lei.

Sala das Sessões, 27 de abril de 1983. — Inocêncio Oliveira.

PROJETO DE LEI N.º 761, DE 1983

(Do Sr. Mendes Botelho)

Revoga o art. 243, da CLT que dispõe sobre o horário dos ferroviários de estações do interior.

(Às Comissões de Constituição e Justiça, de Trabalho e Legislação Social e de Transportes.)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Fica revogado o art. 243 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943.

Art. 2.º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

A proposição que ora apresentamos, sugerida pelo Sindicato dos Trabalhadores em Empresas Ferroviárias da Zona Paulista, com sede em Campinas — São Paulo, e que encampamos por considerá-la de maior justiça, faz-se necessária para reparar situação que, hoje em dia, não se coaduna com a realidade da vida ferroviária.

A determinação ainda vigente que distingue as estações em "principais" e de "interior", data já de muitos anos, tendo sido expedida pelo extinto Departamento Nacional de Estradas de Ferro — DNEF, portanto já totalmente defasada e expressão de uma realidade ultrapassada pelos fatos e a dinâmica do sistema ferroviário nacional.

Não se concebe mais, nos dias de hoje, em que o interior se desenvolve em ritmo semelhante ao das grandes cidades, que estações intermediárias por onde circulam as mesmas composições que passam ou partem das estações "principais", possam ser consideradas como de "interior".

A rigor, com o fechamento de grande número de estações e a instalação de sinalização automática, deixou de ter razão de existir a denominada estação de tráfego intermitente e em de "interior", nas quais os ferroviários ali lotados são submetidos à desumanas e estafantes jornadas de trabalho que podem atingir até quatorze horas diárias, sem que sequer lhes assista o direito à percepção de horas extras (Súmula n.º 61 do TST).

A manutenção desta jornada de quatorze horas conflita totalmente com a atual política governamental, face ao grande número de desempregados que poderiam ter sua situação minorada.

Há que pôr fim a esta odiosa discriminação feita pela lei trabalhista em prejuízo dos infelizes que têm a má sorte de se verem destinados para trabalhar nas malfadadas estações do "interior".

O princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei tem de ser aplicado à espécie, para que todos os ferroviários tenham a mesma jornada de oito horas, norma geral do Direito do Trabalho, cuja excepcionalização não mais expressa a situação atual.

Clientes e convictos da justiça da presente proposição, estamos certos de sua rápida aprovação por nossos ilustres pares.

Sala das Sessões, de de 1983. — Mendes Botelho.

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES

CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO

(Aprovada pelo Decreto-lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943.)

.....

TÍTULO III

Das Normas Especiais de Tutela do Trabalho

CAPÍTULO I

Das Disposições Especiais sobre Duração e Condições de Trabalho

.....

SEÇÃO V

Do Serviço Ferroviário

.....

Art. 243. Para os empregados de estações do interior, cujo serviço for de natureza intermitente ou de pouca intensidade, não se aplicam os preceitos gerais sobre duração do trabalho, sendo-lhes, entretanto, assegurado o repouso contínuo de dez horas, no mínimo, entre dois períodos de trabalho e descanso semanal.

.....

.....

PROJETO DE LEI N.º 762, DE 1983

(Do Sr. Francisco Amaral)

Estende aos vendedores viajantes e outras categorias que especifica o benefício já deferido aos motoristas de táxi para a aquisição de carro a álcool.

(Anexe-se ao Projeto de Lei n.º 203, de 1983, nos termos do art. 71 do Regimento Interno.)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Aos vendedores viajantes e praticistas, bem como aos representantes comerciais é assegurado o direito à aquisição de automóvel movido a álcool, nas mesmas condições concedidas aos motoristas de táxi.

Art. 2.º O Poder Executivo regulamentará esta lei dentro do prazo de sessenta dias.

Art. 3.º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 4.º Revogam-se as disposições em contrário.

Justificação

Cuida o presente projeto de viabilizar reivindicação da União — Associação Campineira de Previdência, que congrega os vendedores viajantes, praticistas e representantes comerciais da região de Campinas, no Estado de São Paulo.

O vendedor viajante, assim como o praticista e o representante comercial são, segundo afirmado pela referida entidade, o elo de ligação entre as fontes de produção — a indústria, a agricultura — e os centros de comercialização — portanto, o comércio e a sociedade consumidora.

Têm, pois, tais profissionais — tanto quanto os motoristas de táxi — no automóvel o seu principal instrumento de trabalho, a sua ferramenta, por assim dizer, máxime nos dias que correm em que o progresso exige locomoção mais dinâmica das pessoas, particularmente daquelas que, como os vendedores, praticistas e representantes comerciais, realizam trabalho típico de intermediação.

Devem, portanto, tais profissionais ter facilitada a aquisição do referido instrumento de trabalho, obtendo, pelo menos, as mesmas vantagens já concedidas aos motoristas de táxi que são consubstanciadas em isenção tributária eficaz no barateamento do veículo a álcool.

Sala das Sessões, 28 de abril de 1983. — Francisco Amaral.

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. 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 itens 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 parágrafos 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 (dez) anos subseqüentes.

§ 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 embargo 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.

§ 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 norma se 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;

§ 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 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 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, 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;

b) 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 (três) meses, por decreto, e até 1 (um) 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 (dois) 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, 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.

§ 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.º 14, de 8 de junho de 1973, a habitação.

Art. 41. Considera-se aglomeração urbana o conjunto formado pela contiguidade 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 compromissário comprador com título irretratável 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 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.

Brasília, de de ; da Independência e da República.

LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

.....

CAPÍTULO IV

Dos Direitos e Garantias Individuais

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

§ 22. É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no artigo 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

.....

TÍTULO III

Da Ordem Econômica e Social

Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

.....

III — função social da propriedade;

.....

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI COMPLEMENTAR N.º 14, DE 8 DE JUNHO DE 1973

Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

.....

Art. 5.º Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a região:

.....

VII — outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

.....

RESOLUÇÃO CNDU N.º 18, DE 22 DE FEVEREIRO DE 1983

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, em reunião realizada nesta data, considerando:

a) o estabelecido nos itens I e V do Decreto n.º 83.354, de 19 de abril de 1979;

b) a Resolução CNDU n.º 16, de 7 de abril de 1982, e o Relatório do Grupo de Trabalho criado pela referida Resolução;

c) os resultados das 16.ª, 17.ª, 18.ª e 19.ª Reuniões Ordinárias, realizadas, respectivamente, em 11-5-1982, 13-7-83, 31-8-82 e 23-11-1982;

d) e pareceres jurídicos sobre a matéria de autoria dos Professores Hely Lopes Meirelles e Miguel Reale;

Resolve:

I — aprovar o anteprojeto de lei dispondo sobre os objetivos, os instrumentos e a promoção do desenvolvimento urbano, com vistas ao seu encaminhamento ao Presidente da República;

II — sugerir que, ao encaminhar o projeto de lei à Presidência da República, sejam remetidos, em anexo, os pareceres dos Professores Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles, assim como uma relação da matéria que não recebeu aprovação unânime do Conselho, acompanhada da respectiva razão de voto. — Mário David Andreazza, Presidente do CNDU.

PARECER DO JURISTA, PROFESSOR MIGUEL REALE

Consulta

Os dados estatísticos do Brasil mostram que dois terços da população em 1980 vive nas cidades. Os problemas urbanos, tradicionalmente cobrados aos municípios, tornaram tal dimensão e extensão que apresentam hoje facetas que fogem às possibilidades de ação desta esfera de poder. Entre as formas de atuação do Governo Federal com relação as cidades, ressalta como imprescindível a instituição de legislação geral, a nível federal, que oriente o desenvolvimento urbano em sua escala nacional e disponha sobre instrumentos básicos para uso pelos Estados e Municípios em sua escala de atuação, embasando a ação dos mesmos.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento urbano CNDU, órgão do Ministério do Interior responsável pela proposição e implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, está elaborando um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, a partir de estudos feitos por sua Secretaria-Executiva. O estudo em questão recebeu inúmeras críticas e sugestões, quer de órgãos governamentais, quer de entidades privadas, especialmente as ligadas ao setor imobiliário urbano. Apresentadas as críticas e sugestões ao CNDU, determinou esse em reunião de 7 de abril deste ano a criação de um Grupo de Trabalho constituído por representantes do Ministérios e Empresas que o integram, bem como pelos Conselheiros de nomeação do Presidente da República, com a finalidade de discutir os documentos existentes e redigir e apresentar nova minuta do anteprojeto e as posições divergentes, para posterior deliberação do Conselho.

Durante as discussões sobre o projeto no Grupo de Trabalho e no plenário do CNDU surgiram dúvidas quanto a constitucionalidade do mesmo, no que se refere a competência da União para legislar sobre desenvolvimento urbano, quanto a constitucionalidade de alguns dos dispositivos propostos e quanto a juridicidade de inclusão de normas programáticas no texto da lei, motivo porque, buscando respaldo às decisões do Conselho sobre a matéria, formulamos os seguintes quesitos:

1 — Possui a União competência implícita para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano?

Comentário — Estas normas seriam aquelas constantes do Capítulo II "Da Urbanização" e do Capítulo III "Da Promoção do Desenvolvimento Urbano".

As críticas recebidas ao Capítulo II, têm se fixado na impropriedade da existência de definições em lei e nas limitações à definição de área urbana e de expansão urbana constantes da mesma. Quanto ao Capítulo III, coloca-se como privativa da Constituição a definição de áreas de ação para as diversas esferas de poder, em desenvolvimento urbano.

Os elementos em anexo dão uma visão mais clara dessas críticas.

2 — Há no anteprojeto algum dispositivo que ofenda o direito de propriedade garantido no art. 153, § 22, da Constituição Federal?

Comentário — As críticas básicas se dirigem aos novos instrumentos jurídicos propostos, relativas ao direito de superfície que estaria separando o direito de construir do direito de propriedade, à edificação compulsória e ao direito de preempção. Quanto a estes últimos, que estão baseados na função social da propriedade, são ditos inconstitucionais pois teriam, segundo as críticas, de ter menção expressa na Constituição como a desapropriação. Da mesma forma que no quesito anterior os documentos anexos dão maiores elementos para análise.

3 — A inserção de dispositivos referentes a objetivos e diretrizes de desenvolvimento urbano no texto do anteprojeto é admissível do ponto de vista jurídico?

Comentários — Diversas manifestações têm sido feitas no sentido de não caber em lei dispositivos programáticos e em defesa de sua manutenção tem sido mostrada a necessidade de haver diretrizes para as entidades públicas ou privadas que atuam na área. Para que o CNDU possa manifestar-se devidamente informado é que está colocado o quesito acima.

4 — A integração de órgãos estaduais e municipais em um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, na forma proposta pelo Capítulo V do anteprojeto constitui ofensa a autonomia dos Estados e Municípios?

Comentários — A proposta do anteprojeto de lei está apoiada em outras legislações, como a Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981, que estabelecem sistemas semelhantes, uma vez que a diretriz de atuação do Ministério do Interior é a utilização das entidades existentes em qualquer nível da administração pública e não a criação de novos organismos. O entrosamento de ações seria obtido através do sistema aqui proposto, o que evitaria concentração de ações da área urbana no Governo Federal.

Brasília, 9 de setembro de 1982. — Militão de Morais Ricardo, Secretário Executivo do CNDU.

Respondo em separado.

São Paulo, 25 de outubro de 1982. — (Assinatura ilegível)

PARECER

I

As ordens de competência no Estado Federal Brasileiro

1. As diversas questões suscitadas a presente consulta têm sua raiz primordial no problema da distribuição das competências entre as Unidades político-administrativas que compõem o Estado brasileiro.

Costumo dizer que a estrutura federativa no Brasil, é tridimensional, não no sentido filosófico-jurídico deste termo, mas sim para salientar que, ao contrário de outras Federações que se mantêm apegadas ao binômio "União-Estado" — ficando os municípios na dependência dos poderes que lhes forem conferidos pelos Estados — a nossa se distingue pelo fato de já se encontrarem, nas matrizes básicas da Constituição Nacional, delimitadas as órbitas e círculos de competência atribuídos à União, aos Estados-membros e às Comunas (nesse sentido, Cfr. Miguel Reale — "O município na estrutura do Estado Federal brasileiro", em Nos Quadrantes do Direito Positivo, São Paulo, 1960, sobretudo págs. 46 e segs.).

Peço vênia para transcrever o seguinte tópico do mencionado livro:

> "A discriminação dessas três esferas de competência obedeceu, evidentemente, a um critério, ou melhor, a um sistema de critérios. No delicado plano distintivo das atribuições privativas seguiu-se, em linhas gerais, esta regra: à União reservam-se os problemas que interessam indistintamente a todos os brasileiros (daí a unidade da legislação civil, penal, comercial, processual, etc.; a competência para fixar as diretrizes gerais da política educacional, sanitária, etc.; a defesa do território, a representação internacional, etc.); aos Estados cabem as questões atinentes à sua administração própria, para execução e aplicação **in concreto** do que **in genere** houver a União fixado para todos, em obediência aos princípios do regime vigente; aos Municípios atribui-se o cuidado de seus peculiares interesses, o que implica em autonomia de iniciativa na esfera do que lhe é própria, e em competência complementar e supletiva em tudo que por sua natureza, seja comum aos membros dos demais Municípios e se enquadre, por sua generalidade, no âmbito da competência federal ou estadual." (Op. cit., pág. 48).

2. Como bem observa Santi Romano, em sua clássica monografia L'ordinamento giuridico, em um sistema federativo há vários ordenamentos jurídicos coexistentes, cada qual com o seu centro de interesses e de atributividades normativas, de tal maneira que a distribuição de competências, que se opere em um deles, torna-se "irrelevante" para os demais: "in generale, gli effetti o l'efficacia, chedir si voglia, di un ordinamento si esplica nell'ambito che gli è proprio e si arresta invece davanti all'ambito dominato da un diverso ordinamento". (Santi Romano, op. cit., Florença, 1945, pág. 149).

Igual é a conclusão do insigne Hans Kelsen, embora partidário de um rigoroso monismo jurídico, absolutamente infenso à teoria pluralista de Santi Romano: "Sometimes, assevera o mestre da Escola de Viena, the central administrative authorities are competentto supervise the activity of the autonomous bodies; they may annul norms issued by autonomous organs which violate central statutes issued by the legislative organ of the State, but they may not replace such norms by norms created by themselves." (Kelsen — General Theory of Law and State, Harward University Press, 1946, pág. 315).

3. Relembrados esses princípios, cabe ponderar que, na complexa distribuição das "ordens de competência", o nosso legislador constituinte distingue as seguintes espécies de poderes:

a) poderes da competência exclusiva da União;

b) poderes da competência exclusiva dos Estados;

c) poderes da competência exclusiva dos Municípios;

d) poderes concorrentes ou suplementares, isto é, suscetíveis de exercício pelas três "Unidades", ou só por duas delas;

e) poderes residuais que cabem, de maneira exclusiva, aos Estados da Federação.

Na terceira das hipóteses supra discriminadas, cabe distinguir duas possibilidades: às vezes, o poder da Unidade federativa in-

ferior é meramente subsidiário ou suplementar, subsistindo até e enquanto não disciplinado o assunto pela Unidade superior, exercendo-se, por assim dizer, nos claros normativos deixados por esta; ou, então, conserva seu caráter complementar, desde que as regras emanadas não conflitem com as do órgão eminente.

II

Poderes Implícitos da União

4. É pacífico, em Direito Público, que quando a norma constitucional confere determinado poder, implicitamente outorga o emprego de todos os meios adequados necessários à consecução dos fins visados, desde que não conflitem com outras regras constitucionais.

Se a Constituição federal confere à União competência para legislar ou prover sobre dada matéria de tais poderes expressos outros resultam, lógica e necessariamente, como poderes implícitos: entre esses o da escolha dos meios idôneos à consecução dos fins reclamados pelos interesses gerais do País.

De longa data prevalece em nossas Cortes de Justiça a tese que Araújo Castro assim compendia com clareza:

> "A competência privativa da União não é limitada ao que está enumerado na Constituição. Esta, escreve Rui Barbosa, não estatui somente o que reza em termos explícitos o seu texto, senão também o que nele implicitamente se abrange e o que necessariamente se segue da essência de suas disposições. Regra é de interpretação, dizem os Juízes americanos, que o que está implícito numa norma legislativa, dela tão realmente é parte quanto o que na sua letra está expresso. Em virtude dos poderes implícitos que lhe competem, a União pode usar de todos os meios necessários próprios ao perfeito exercício dos poderes expressos. E ela é o único árbitro da escolha desses meios sem outra razão senão a de não serem os mesmos contrários à moral, à Constituição ou aos fins essenciais do Estado." (Araújo Castro — A Nova Constituição Brasileira, pág. 83).

Essa orientação, prende-se, como se sabe, ao antigo ensinamento do grande Marshall, que escrevia:

> "That a power to create implies a power to preserve. That a power to destroy, if wielded by a different hand, is hostile to, and incompatible with, these power to create and to preserve. That where this repugnance exist, that authority which is supreme must control, not yeld to that over which it is supreme."

E mais adiante:

> "It is of the very essence of supremacy to remove all obstacles to its action within its own shere, and so to modify every power vestef in subordinate government as to exempt its own operations from their own influence." (Marshall — The Constitutional Decisions, vol. I, págs. 334 e 335).

Com idêntica fundamentação, assim declarava também o Chief Justice Hughes, consubstanciando a opinião da Corte Suprema dos Estados Unidos da América:

> "Congress has not only the power to create a corporation to facilitate the performance of governmental functions, but has the power to protect the operations thus validy authorized. A power to create implies a power to preserve." (84 Law, ed. 11).

Em bela página sobre a amplitude da execução das normas de competência, Francisco Campos, invocando clássicos ensinamentos de Marshall e outros insignes mestres de Direito Constitucional, refere-se a poderes implícitos, ou seja, àqueles que logicamente resultam dos poderes expressos, ou que se põem como seus meios adequados de ação, ou, segundo suas próprias palavras:

> "Em torno da parte coagulada ou nuclear dessa competência, constituída pelos poderes expressos ou enumerados, como reserva indispensável à sua nutrição, ou com o fim de evitar-lhes o endurecimento e, por conseguinte, a ineficácia, coalesce o plasma, ou a matéria difusa e insuscetível de ser configurada por antecipação, dos poderes implícitos, daqueles poderes que se têm de haver como envolvidos, necessariamente, nos poderes expressos, e que estão para estes como o meio para o fim, o acidente para a substância, a cláusula circunstancial ou subordinada para a cláusula que modifica ou especifica os processos de produção de um resultado para o resultado que eles se destinam a produzir (.....)."
>
> (Direito Constitucional, Rio—São Paulo, 1956, Vol. I, págs. 31 e seg.).

5. Reconhecida a existência de poderes implícitos, como sendo da natureza mesma do poder político, na realização de seus fins, e, por conseguinte na determinação e emprego de meios idôneos à obtenção dos resultados que lhe cabe realizar, é de grande importância esclarecer qual o critério que deve vincular a norma expressa à norma implícita apresentada como conseqüência daquela.

Poderá parecer, à primeira vista, que, em se tratando de um problema de distribuição de competência, só poderia ser considerado implícito um poder quando lógica e estritamente subordinado ao que é expressamente conferido pela Carta Maior, mas esse rigorismo formal seria incompatível com a ação política do Estado, cujos objetivos se põem prontamente, não por serem fins do Estado Federal, mas antes da coletividade global que nele juridicamente se ordena.

É em virtude das exigências do bem social geral em jogo que os constitucionalistas norte-americanos têm acordado em reconhecer que o critério de ligação exigível entre a norma expressa e a norma implícita é o critério de razoabilidade na fixação dos meios que habilitem o órgão estatal, como acentua MARSHALL, a agir "da maneira mais benéfica ao povo".

Esse eminente magistrado da Suprema Corte, a cujo nome se liga a modernização social do Common Law, põe em destaque qual a correlação que deve existir entre meios e fins adequados para tornar legítimos os poderes implícitos que dela decluem, ou verbis:

> "Let the end be legitimate, let it be within "the scope of the constitution, and all means are appropriate, which are plainly adapted to that end, which are prohibited, but consist with the letter and spirit of the constitution, are constitutional." (Vide "The Constitutional Decision of John Marshall", Vol. I, págs. 368 e segs. Meus os grifos).

Nesse sentido, Robert E. e Robert F. Cushman, com base em vários julgados da Suprema Corte norte-americana, precisam que essa "correspondência à letra e ao espírito da Constituição", a que se referia Marshall, para legitimar os problemas implícitos, veio sendo cada vez mais entendida, não como uma correspondência linear, mas como uma correspondência razoável (Cf. Robert E. e Robert F. Cushman — Leading Constitutional Decisions, N. Yorque, 1966, 13.ª ed., pág. 10. Em comentário ao famoso case Mc. Culloch v. Maryland).

Acrescentava Marshall que, exercendo o Governo Federal poderes no interesse geral da Nação, é segundo o critério de razoabilidade que deve ser aferido o emprego por ele dos meios julgados necessários à execução de objetivos comuns, que não podem sofrer embaraços além daqueles que a Constituição estabelece:

> "Let be the end be legitimate, leit it be within the scope of the Constitution, and all means wich are apropriate, wich are plainly adapted to that end, which are not prohibited, but consist with the letter and spirit of the Constitution are constitutional..." (Loc. cit.).

Sobre esse assunto, merece lembrado o acórdão do Supremo Tribunal Federal, com judiciosos comentários de Caio Tácito fixando o conceito e os limites dos poderes implícitos. (Cfr. Rev. Dir. Adm., Vol. 36, 1954, págs. 62 e segs.).

Reconhecendo embora, e com razão, que não há poderes implícitos quando há poderes expressos em sentido contrário (doutrina consagrada pelo referido aresto) diz Caio Tácito que os poderes da União

> "compreendem por igual, os meios necessários ao exercício satisfatório de suas atribuições, ou, segundo a terminologia do Estatuto norte-americano, a competência de criar as leis necessari and próper à execução de seu encargo." (Loc. cit.

III

Poderes da União em Matéria de Direito Urbanístico

6. No que se refere ao amplo espectro do Direito Urbanístico (Cfr. José Afonso da Silva — Direito Urbanístico Brasileiro, São Paulo, 1981, e Ely Lopes Meirelles — Direito de Construir, 3.ª ed., 1979) e visando determinar a competência da União para editar normas gerais do desenvolvimento urbano, é mister proceder-se, de início, a uma análise dos preceitos constitucionais que, ou explicitamente disciplinem a matéria ou, por sua natureza, contenham em si, implicitamente, disposições pertinentes a tal assunto.

Antes, porém, de proceder a essa análise, importa esclarecer que os poderes implícitos não são determináveis caso por caso, de tal modo que eles só possam resultar de um preceito expresso isoladamente objeto de interpretação. Penso eu, ao contrário, que poderes implícitos podem ser conseqüência de um conjunto coordenado de normas expressas, tendo em vista os objetivos comuns que as interligam.

Parece-me que as regras federais de Direito Urbano se situam nesse tipo de construção normativa fundada sobre um complexo unitário e congruente de disposições constitucionais. Seria grave equívoco supor, com efeito, que os poderes implícitos devam resultar, um por um, de determinados preceitos constitucionais atomicamente considerados, ou seja, desvinculados uns dos outros: eles podem, ao contrário, decorrer da complementaridade de diversas normas mesmo porque a Constituição, como ensinava Rui Barbosa, representa um lucidus ordo, um ordenamento cujas regras não só se interligam mas se explicam e compreendem umas pelas outras.

A essa altura, uma outra questão merece breve reparo. Refiro-me à necessidade de distinguir-se, na esfera das leis federais duas distintas categorias. Há primeiro lugar, temos aquelas que são, por assim dizer,

interna corpore, isto é, cuja validade e eficácia se exaure na órbita privativa da União mesma, tendo como seus destinatários os seus órgãos ou autoridades, e, concomitantemente, os elementos da sociedade civil que se lhe subordinam, e são as leis federais stricts sensu. Ao lado dessas normas federais, outras há (e são as de caráter nacional), que alguns tratadistas denominam leis nacionais) que se põem como normas eminentes, cujos destinatários são a sociedade civil brasileira no seu todo, implicando, é claro, os órgãos da União, dos Estados e Municípios, de conformidade com a natureza do assunto.

7. Esclarecidos esses dois pontos, já estamos em condição de verificar quais são as normas federais de caráter nacional que, de maneira explícita ou implícita, digam respeito ao problema geral do desenvolvimento urbano, dando lugar a um corpus juris que, completado por disposições estaduais e municipais, se denomina Direito Urbanístico. Este é, em suma, um Direito cujas fontes são de triplice emanação, cabendo à União editar as regras ou modelos jurídicos genericamente aplicáveis em todo o território nacional.

No que se refere, propriamente, à competência da União, é mister partir, penso eu, não deste ou daquele artigo constitucional isolado, mas sim de um quadro preceitual formado de disposições que poderíamos enumerar da seguinte forma, obedecida a ordem em que se acham enunciadas no texto da Carta Magna, a saber:

Normas que implícita ou explicitamente conferem competência à União em matéria de desenvolvimento urbano

Art. 8.º — V planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacional;

Art. 8.º — XI — estabelecer o plano nacional de viação;

Art. 8.º — XIII — organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações;

Art. 8.º — XIV — estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como os planos regionais de desenvolvimento;

Art. 8.º — XVII — legislar sobre:

a) direito civil e direito penal;

c) normas gerais de proteção da saúde;

f) desapropriação (art. 153, § 22);

i) águas e energia;

n) tráfego e trânsito nas vias terrestres;

Art. 160 — III — princípio da fundação social da propriedade.

Art. 164 — Previsão de regiões metropolitanas;

Art. 180. Proteção especial aos locais de valor histórico, ou artístico, aos monumentos e paisagens notáveis, bem como as jazidas arqueológicas.

A meu ver, dessas regras constitucionais, consideradas em seu conjunto e em sua lógica complementaridade, resulta uma série de normas suscetível de ser entendida como sendo da competência exclusiva da União, não obstante a falta de texto constitucional que lhe confira, expressamente, poder para legislar sobre Direito Urbanístico e, mais especificamente, sobre diretrizes gerais de desenvolvimento urbano.

Todo está, todavia, em saber fixar a natureza e o alcance dessas diretrizes, a fim de que a União não imponha normas exorbitantes aos Estados, e, sobretudo, não se substitua ao Município em tudo aquilo que constitui questão de seu "peculiar interesse" e diga respeito à "organização dos serviços públicos locais" (Constituição, art. 15, n.º II, e sua letra b).

8. Não me parece, pois, possa haver dúvida quanto à competência da União na matéria em exame. Na realidade, sendo do Direito Civil o cerne do desenvolvimento urbano, que é o direito de construir, no Código Civil mesmo, em razão da propriedade individual e das relações de vizinhança, já se contém um núcleo de regras que, por serem comuns a toda a coletividade nacional, não é deixada à competência das autoridades locais.

É a razão pela qual, sobretudo desde o Decreto-lei n.º 58, de 10-12-1937, e seu Regulamento (Decreto n.º 3.079, de 15-9-1938), tivemos, sem que lhes argüisse a inconstitucionalidade, uma seqüência de normas federais que, passando pela Lei n.º 649, de 11-3-19 e pelo Decreto-lei n.º 271, de 23-2-1967, veio culminar na Lei n.º 6.766, de 19-12-1979, estabelecendo disposições civis e penais que, longe de conflitarem com as atribuições municipais, vêm assegurar-lhes condições de eficácia.

Se algo caracteriza esse evolver de atos normativos federais é a crescente compreensão de que a competência municipal não elide, mas antes exige um sistema de normas federais que confira aos poderes locais os instrumentos de ação indispensáveis à execução fiel dos planos urbanísticos que cada Município elabora em função de suas peculiares circunstâncias.

Sanções civis e sanções penais (ambas de competência exclusiva da União) foram estabelecidas para atender a duplo objetivo: a tutela do direito individual de propriedade, e o adimplemento efetivo das exigências urbanísticas locais. Longe, pois, de haver invasão de competências, o que há é uma conjugação lógica de providências normativas de natureza manifestamente complementar.

Aperfeiçoando o sistema do Decreto-lei n.º 58, a Lei n.º 6.766/79, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências", contém todo um Capítulo, o de n.º IX (arts. 50 usque 52) que estabelece rigorosas sanções penais aos infratores do que nela se dispõe ou seja consagrado em leis dos Estados e Municípios, cada qual no âmbito de suas faculdades normativas. Quem afirmará que tais sanções, de interesse primordial para o desenvolvimento urbano, extrapolam da competência da União, somente pelo fato de dizerem respeito, por exemplo, a falsas afirmações dos loteadores sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, com desrespeito de disposições municipais? Essas e outras infrações são consideradas "crimes contra a Administração Pública", de tal sorte que as entidades comunais recebem da órbita federal a proteção legal que só ela lhes podia conferir.

É óbvio que, se à União cabe fixar as sanções penais, na hipótese de transgressão, não se lhe pode recusar o poder-dever de determinar quais os requisitos de que deve normalmente se revestir o projeto de loteamento, e quais os pressupostos mínimos a que deve atender a legislação da Prefeitura Municipal ou do Distrito Federal, quando for o caso.

9. Pois bem, em complemento às diretrizes federais que defluem do corpo do Código Civil ou do Código Penal, outras há que decorrem, por exemplo, do poder-dever que tem o Governo Federal não só de estabelecer "normas gerais de proteção da saúde", mas de traçar e executar "planos nacionais" visando realizar o mesmo fim.

Não se pode, pois, estranhar que o legislador federal, ao elaborar a citada Lei n.º 6.766/79, haja imperativamente proibido o parcelamento do solo:

— "em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas". (Art. 3.º, parágrafo único II;

— "em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados." (Art. 3.º, parágrafo único, III).

Na mesma ordem de idéias, a proteção especial que a Carta Maior prevê, em seu art. 180, para certas áreas; ou, ainda imperativos de saúde pública legitimam que, na mesma lei, se vedem (e a proibição tem como destinatários tantos Municípios como os munícipes) edificações:

— "em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições suportáveis, até a sua correção."

Poderia continuar na enumeração de outros preceitos da Lei n.º 6.766/79 e, outrossim, da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que fixou a Política Nacional do Meio Ambiente, para demonstrar que é inegável uma ampla faixa de competência privativa da União em matéria de desenvolvimento urbano.

Emerge, desse modo, do bojo da legislação pátria um sistema nacional de normas que torne o desenvolvimento urbano uma das expressões, e das mais relevantes, daquela ampla competência que, no art. 8.º, V, da Constituição se enuncia como sendo a de

"planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacional",

complementada, no item XIV do mesmo artigo, com expressa referência

"planos regionais de desenvolvimento."

Se, além disso, invocarmos a previsão de um "plano nacional de viação", para não falar na faculdade de desapropriar para fins de utilidade social, confesso que não escondo minha perplexidade quanto às descabidas limitações a que pretendem alguns subrneter as atribuições da União quando esta, em boa hora, se propõe a fixar "os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano".

Nem poderia ser de outra forma, visto como o problema do desenvolvimento urbano, por sua própria natureza, é daqueles que envolvem e postulam a cooperação de todas as entidades de nosso Direito Público Interno, além de exigir o empenho global da Sociedade Civil. Numa época em que a empresa industrial, por exemplo — apesar de ser expressão por excelência da iniciativa privada —, deixa de ser uma questão apenas do interesse do homem de negócio, para sofrer restrições de ordem sanitária e para fins de proteção do meio ambiente, e passa a depender até de parâmetros de caráter econômico-social, visando não se perturbar a economia geral de mercado, creio que as questões ligadas à vida e ao progresso das cidades assumem tão vasta e poderosa relevância, que é natural que se transcendam certas pretensões de um localismo anacrônico, para situar-se o assunto segundo uma visão integrada, na qual os poderes das partes se harmonizam com os do todo.

É claro que essa integração, que não pode ser indiscriminada e arbitrária, implica esferas distintas de ação, e limites recíprocos de poder, tal como fiel enunciando, ao longo do presente Parecer.

IV

Definições Legais e Normas Programáticas

1. Segundo é referido na consulta, teriam sido movidas críticas ao texto do projeto de lei submetido a meu exame (texto aprovado pelo Grupo de Trabalho, a 31 de agosto de 1982) focalizando os seguintes pontos:

a) impropriedade da existência de definições em lei;

b) inadmissibilidade de fixação de critérios em lei federal, sobre o que se deva entender por área urbana e suas discriminações.

Quanto à primeira questão já se acha, há muito tempo, superado o preconceito contra as definições legais, mesmo no sistema do direito pátrio. Uma das características da legislação do Estado intervencionista consiste, exatamente, em se contrabalançar esse poder de interferência com a precisa determinação conceitual dos termos empregados pelo legislador.

Nos Estados Unidos da América, em virtude de um objetivo racional de precisão tecnológica aliado ao propósito de uma clara salvaguarda da iniciativa deixada aos particulares, já se tornou usual um rol de "definições legais", cuja finalidade, destarte, é atender a imperativos de ordem técnica e jurídica. No Brasil seria fácil invocar múltiplos exemplos de leis que obedecem à mesma orientação, bastando lembrar três exemplos recentíssimos:

1.º) a Lei n.º 6.729, de 28-11-79, que dispõe sobre concessão comercial entre produtores e distribuidores de veículos de via terrestre, cujo art. 2.º se destina, exclusivamente, a enunciar o que se considera "produtor", "distribuidor", "implemento", "componente", etc.;

2.º) a Lei n.º 6.766, de 19-12-79, já citada, cujo art. 2.º distingue entre "loteamento" e "desmembramento" dando os respectivos conceitos;

3.º) a Lei n.º 6.938, de 31-7-81, sobre Política Nacional do Meio Ambiente, — da qual o projeto examinado é, no fundo, um complemento natural, — destinando-se o seu art. 3.º a esclarecer o que se entende por "meio ambiente", "degradação da qualidade ambiental", "poluição", etc.

Vê-se, por conseguinte, que a objeção não resiste à mais superficial análise.

11. De outro lado, a asserção que às vezes se faz, de as normas programáticas não comporem propriamente o corpo das leis, é de uma inconsistência alarmante, correspondendo a uma fase de superado positivismo estreito, unido a um falso conceito de vigência e eficácia do direito.

Podemos afirmar que, ao contrário, na sociedade contemporânea, dadas as suas freqüentes mutações e a complexidade dos problemas abrangidos pela norma legal, vem-se dando cada vez mais preferência aos standards, ou ao que denomino "modelos jurídicos abertos" (Cfr. O Direito como Experiência, São Paulo, 1968).

Se em matéria penal ou tributária, a salvaguarda dos direitos da pessoa e de seu patrimônio exige "modelos cerrados" ou precisos, visto não poder haver pena nem tributo sem lei anterior que tipicamente os determine, nos demais campos do Direito, e sobretudo no Direito Constitucional e Administrativo, abundam as normas programáticas, equivalentes a diretrizes de ação, ou destinadas a fixar a medida da competência administrativa, segundo parâmetros que, por relativa generalidade de seus enunciados, não fiquem expostas aos impactos de uma sociedade em transformação". (Nesse sentido, vide W. Friedman — El Derecho en una sociedad en transformacion, trad. de Florentino M. Torner, México — Buenos Aires, 1966 e Miguel Reale — "A dinâmica do Direito numa sociedade em mudança", e "A sociedade contemporânea, seus conflitos e a eficácia do Direito", em Estudos de Filosofia e Ciência do Direito, São Paulo, 1978, págs. 52 e segs. e 58 e segs.).

Nesse segundo ensaio, — reportando-me à "Teoria dos Modelos Jurídicos" exposta em "O Direito como Experiência", — sublinho que a crescente exigência de "modelos abertos" tem como conseqüência igual relevância quanto às normas programáticas, pedindo vênia para transladar o seguinte tópico:

> "Na legislação de nossa época, estamos, por exemplo, atribuindo cada vez mais valor às normas programáticas, cujo conceito muda de conteúdo na Técnica Jurídica mais recente. Também há poucos anos, quando se falava em norma programática, havia uma espécie de sorriso no jurista prático, quase que a dizer: norma programática e norma ética, é norma moral, sem nenhuma obrigatoriedade jurídica.
>
> No entanto, hoje cresce dia a dia a importância das chamadas normas programáticas, que são aquelas que fixam diretrizes para todos, inclusive para o legislador, se se trata de normas constitucionais; mas que impõe vias de execução ao aplicador do Direito, se se trata de normas complementares ou ordinárias. Se a norma programática é de natureza constitucional, dirige-se a todos, indistintamente, desde o legislador até o juiz e o advogado; se ela se insere na legislação complementar ordinária, representa um limite, e, ao mesmo tempo, uma norma de orientação, tanto no momento da exege-se como no da aplicação do Direito, para superamento dos conflitos de interesses." (Op. cit., pág. 63)."

Tal fato já fora, aliás, notado por Pontes de Miranda deste os seus "Comentários à Constituição de 1946", com observações reproduzidas nos "Comentários à Carta de 1967", onde se lê que o emprego de normas constitucionais programáticas tem suas raízes na Constituição alemã de Weimar, de 1919, repercutindo em todos os Estatutos políticos brasileiros subseqüentes.

Ao seu ver, o que as caracteriza é o fato de não fixarem fins precisos, limitando-se a dizer para onde se vai e como se vai. Após dar esse conceito, a meu ver, por demais vago, o saudoso jurisconsulto adverte que a programaticidade de algumas regras não as priva de validade e eficácia, ou, consoante suas próprias palavras:

> "As regras jurídicas programáticas são suscetíveis de coerência, desde logo, se o contrário não se conclui da Constituição, que as contém. Por isso mesmo, onde o princípio foi estabelecido suficientemente, se há de entender já inserto no sistema jurídico (Comentários" cit., t. I, pág. 127).

Isto quer dizer que as disposições programáticas são tão válidas e obrigatórias como as regras de fins precisos, das quais emanam desde logo obrigações particularizadas.

12. Biscaretti Di Ruffia, o ilustre constitucionalista da Universidade de Milão, oferece-nos conceito mais nítido de norma programática, fazendo uma distinção entre normas estritamente obrigatórias ou de preceito (precettive) — das quais resultam, diretamente, deveres a que correspondem ou não direitos ou interesses legítimos, e normas programáticas que se limitam a enunciar a necessidade de serem aplicadas quando ocorrerem eventuais atividades futuras. (Diritto Constituzionale, 8.ª ed., Nápoles, 1963, pág. 88).

Biscaretti Di Ruffia dá exemplos aplicáveis aos objetivos que temos em vista esclarecer, quando salienta que as normas programáticas ou diretrizes podem ser emanadas para serem seguidas:

a) quando forem editadas outras normas de grau subordinado;

b) ou então, quando um órgão executivo venha a ser a agir no exercício de um poder discricionário (loc. cit.)."

Trata-se, portanto, de normas jurídicas dotadas de cogência, não se resolvendo em meros propósitos ou conselhos deixados à discrição de seus destinatários, operando, no corpo da Constituição, como regras de aplicação imediata, afirmando José Joaquim Gomes Canotilho, da Universidade de Coimbra, que, se lhes negássemos obrigatoriedade

> "estaríamos a esvaziar o princípio da efetividade do que ele tem de mais progressista: a efetividade dos direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos." (Direito Constitucional, Coimbra, 1980 pág. 247).

Pode-se concluir, à vista do exposto, que as normas programáticas, além de fixarem diretrizes gerais, configuram determinado padrão ou medida de agir, destinados a serem obedecidos pelos indivíduos ou pelos órgãos estatais, toda vez que no plano factual, tiverem de decidir algo correspondente à hipótese nelas genericamente previstas.

13. Pois bem, a categoria das normas programáticas não são privativas do Direito Constitucional mas se estendem a todos os campos da experiência jurídica, e, de maneira especial, aos domínios do Direito Administrativo.

É, por sinal, na esfera do que os mestres italianos denominam urbanística que se faz notar a exigência de regras de natureza programática, de conformidade com o que é ponderado pelo Prof. Gustavo Vignocchi, catedrático de Bolonha, o qual, depois de assinalar o predomínio crescente do Poder central, nesse campo, distingue entre

> "planos dotados de prevalecente natureza programática, tais como os planos reguladores gerais ou os programas de edilícia (ao direito de construir, em geral, e suas limitações, observo eu) e os planos de prevalecente eficácia executiva, tais como os planos particularizados e, sob vários aspectos, os planos de loteamento." (Novíssimo Digesto Italiano, verbete "urbanistica", 1957, vol. XX, pág. 142 — meus os grifos).

O Prof. Vignocchi já esclarecera antes que as normas programáticas têm, entre outras, a finalidade de

> "fixar stands urbanísticos mínimos, destinados a assegurar uma correta proporção entre residência, produção e serviços (urbanizações primárias, secundária e de infra-estrutura terciária) bem como ao planejamento territorial a nível intercomunal."
>
> (Op. cit., pág. 139).

Como se vê, o princípio da autonomia municipal não é de empecilho à edição de regras gerais que interessam à "urbanística" em todo o território nacional.

Tal constatação assume relevante significação especialmente nos países de estrutura federativa, quando a Constituição atri-

bui à União competência privativa para promulgar normas diretivas de caráter geral, cuja execução direta ou concreta, tais sejam as circunstâncias, somente caberá, no entanto, aos Estados-membros ou aos Municípios, ou a ambos, conjuntamente.

Logo mais voltarei a este assunto, analisando o delicado problema dos campos de ação de cada pessoa jurídica fundamental de nosso Direito Público interno. Por ora, o que desejo assinalar é que, por suas próprias características e fins, as normas federais nacionais, pertinentes ao desenvolvimento urbano, ou, mais genericamente, ao Direito Urbanístico, são predominantemente programáticas, muito embora, em termos de executoriedade, possam também ser previstas regras excepcionais de fins precisos e imediatos, o que me deva, mais uma vez, alterar a ordem de resposta aos quesitos formulados para passar logo a considerar a última questão proposta.

V

Limites do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

14. As conclusões desta parte de meu parecer já estão implícitas no que acabo de expor, e se compadece com o propósito exposto na Consulta no sentido que:

> "a diretriz do Ministério do Interior é a utilização das entidades existentes em qualquer nível da administração pública e não a criação de novos organismos."

Se, todavia, esse objetivo se harmoniza plenamente com normas programáticas ou diretrizes gerais, resta ver se, ao enunciá-las o projeto de lei analisado não ultrapassou o campo da competência federal, que, em última análise se consubstancia no poder de:

a) editar normas gerais, visando os fins todos lembrados ao tratarmos dos poderes explícitos e implícitos da União em matéria de desenvolvimento urbano;

b) cooperar com os órgãos estaduais e municipais, para que as diretrizes nacionais se concretizem, individualizando-se segundo as linhas de peculiar interesse de cada Estado ou Município;

c) fiscalizar a aplicação das normas gerais estabelecidas;

d) aplicar sanções, toda vez que suas diretrizes forem transgredidas.

Consoante se vê, se as letras "b" "c" e "d" supra configuram certa forma de execução direta da lei (e nada impede, além do mais, que a União urbanize certas áreas, de seu domínio, para fins de desenvolvimento e de segurança nacionais) verificamos que o que prevalecem são normas programáticas que constituem, por assim dizer, os macromodelos a serem reduzidos aos concretos modelos municipais.

15. Cabe ponderar que entre a União e os Municípios se intercalam os Estados, aos quais se deve atribuir os mesmos quatro poderes acima discriminados, subentendidas, é óbvio, as normas gerais nacionais por normas gerais regionais. No caso do Estado, porém, prevê a Constituição uma situação especial e definida, que é a das Regiões Metropolitanas, em virtude das quais as Comunas integradas em um mesmo contexto urbanístico, têm a sua autonomia enfraquecida, ou a affievolita, consoante terminologia dos administrativistas italianos. É que, em razão de interesses superiores comuns, cada Município deve conformar o seu modo de agir às atividades dos demais, sob a supervisão do Estado, o qual, desse modo, passa a interferir em assuntos ordinariamente "de interesse peculiar local" que se tornaram, por força das circunstâncias de "interesse peculiar transmunicipal": é que o desenvolvimento urbano tem, visto esse exemplo expressivo, como conseqüência superior estruturas tradicionais para que, através de órgãos e providências comuns, se salvaguardem novos interesses e direitos.

Basta, todavia, lançar os olhos para outras áreas, não enquadráveis no modelo constitucional das Regiões Metropolitanas, para dever-se reconhecer a existência de situações, como, por exemplo, a da Praia Grande, ou a de certas cidades contíguas do Vale do Paraíba, para se ter de reconhecer que se casam à letra e ao espírito da Constituição vigente, operacional e socialmente interpretada, providências legislativas federais e estaduais que, de um ponto de vista transmunicipal e transestadual fixe critérios e padrões de desenvolvimento urbano, que, repito, não é senão uma das modalidades do desenvolvimento em geral.

16. À luz desses princípios, o que dispõe o projeto de lei examinado, em seus Capítulos II e III, obedece, de maneira geral, às linhas de "distribuição de competência que, em última análise, se reduzem a uma graduação entre níveis de programação e níveis de execução, devendo esta ser preservada ao município toda vez que a aplicação das diretrizes gerais tiver de se adequar às peculiaridades de seus interesses, segundo poder discricionário próprio.

Andaram bem, pois, os redatores do projeto quando, via de regra, evitaram enunciados genéricos e criticáveis, tal como se dá ao conferir-se à União poderes para:

> "estabelecer (sic) e regulamentar as aglomerações urbanas localizadas em mais de uma unidade da Federação, ouvidos os Estados e municípios interessados." (Art. 14, V.)

Na realidade, o que compete à União, e está no espírito do projeto, é promover o estabelecimento de tais aglomerações, só podendo fazê-lo com a anuência prévia dos Estados e municípios interessados, salvo se as terras abrangidas forem devolutas da União.

O mesmo se diga quanto aos dispositivos que conferem poder aos Estados para análogas interferências (art. 15, IV e VI).

Além disso, é de toda conveniência que se explicite sempre que possível, a que "Poder Público" o legislador pretende se referir. Assim, por exemplo, me parece que só possa caber ao município estabelecer (ou seja, executar e aplicar, in concreto, os critérios gerais postos pela União) os diversos tipos de áreas discriminadas no art. 12. Por sinal que, segundo me parece, é a este artigo e seus itens II e III que se reportam o item V do art. 14, e, paralelamente, o item V do art. 15, ambos consagradores de interferências, no meu entender, desnecessárias e indébitas no plano municipal.

Nesta matéria, em suma, não devemos olvidar esta precisa lição do ilustre Francisco Campos:

> "Implícita ou expressa, é consubstancial a ele (ao regime federativo) a regra de que nenhuma dos poderes ou dos governos, de cuja associação se compõe a sua unidade, deve interferir nas atividades legítimas do outro, nem diretamente, nem por vias indiretas, oblíquas ou furtivas, poderá criar óbices, embaraços, tropeços ou empecilhos no exercício das suas funções constitucionais, e, sobretudo, obstar, de qualquer maneira, diminuir ou destruir a eficácia dos meios ou instrumentos necessários ou adequados à ação dos seus órgãos na órbita constitucional da sua competência." (Direito Constitucional, cit., págs. 19 e seg.).

Feitas as ressalvas supra indicadas, parece-me que o projeto atende a esses mandamentos.

17. Essa orientação comedida prevalece ao ser proposta a instituição de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, no Capítulo V do projeto, tanto assim que os seus elaboradores, muito judiciosamente conferiram aos seus órgãos superiores, não funções propriamente de execução direta, mas sim as de

> "I — propor a Política Nacional e Desenvolvimento Urbano e de acompanhar sua execução;
>
> II — promover (ou seja, diligenciar) no sentido do cumprimento das diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano (art. 37).

É pela mesma razão que me parece demasiado amplo o objetivo inicial do item I do art. 1.º, com o emprego da expressão vaga "sistema nacional de cidades", quando o que se quer dizer, acorde com os lineamentos básicos do projeto, é apenas e tão-somente

> "I — adequada distribuição espacial de sua população e de suas atividades econômicas e culturais."

Não creio que se tenha em vista subordinar essa adequação a um modelo comum ou uniforme, pois o Brasil é um País plural na raiz de sua história, de seus fatores mesológicos e sociais, não comportando o figurino de uma cidade ideal.

Da mesma forma quando se põe, entre as diretrizes gerais, o "controle da valorização da propriedade urbana", na realidade o que se quer enunciar não: "medidas tendentes a evitar disparidades na valorização da propriedade urbana". O termo "controle de valorização" dá ensejo a indébitas interferências no plano da vida econômica extrapolando da temática urbanística, para invadir o campo da economia e das finanças.

VI

Limites ao Direito de Propriedade Decorrentes do Desenvolvimento Urbano

18. É pacífico, hoje em dia, tanto na doutrina como na jurisprudência, que, além das limitações já estabelecidas pelo Código Civil, quanto ao direito de construir, por motivos de segurança ou em razão de interesses e direitos de vizinhança, outras restrições advieram como exigências imperiosas do desenvolvimento urbanístico. O "direito de construir" está, obviamente, fora dos objetivos deste Parecer, tendo sido a matéria versada com acuidade por Hely Lopes Meirelles, em conhecida monografia.

A idéia da cidade como um bem cultural, e não apenas como informe aglomerado de pessoas, em consonância com o princípio constitucional da função social da propriedade, teve como conseqüência a elaboração de institutos e figuras jurídicas, cuja finalidade é adequar a propriedade individual à nova imagem da realidade urbana, o que, naturalmente, não pode deixar de suscitar reações por parte dos que se apegam a superadas prerrogativas individualistas.

É natural que essa nova compreensão do direito de propriedade esteja presente e atuante num projeto de lei, cujo escopo precípuo é estabelecer e assegurar as linhas dominantes de nosso desenvolvimento urbanístico, o qual não pode ser alcançado sempre com a anuência ou a espontânea colaboração dos titulares do domínio.

É essa a razão pela qual o sadio instituto da desapropriação por utilidade pública, subordinado a itens precisos enciclopèdicamente enumerados, vejo ser completa-

do pelo da expropriação por interesse social, como reza o § 22 do art. 153 da Carta Magna. É exatamente esse amplo conceito de interesse social que vejo cada vez mais se explicitando, com configurações diversas ditadas pelos fatos e valores sociais.

É mais um aspecto da Política do Direito do Estado Intervencionista, realidade inamovível de nosso tempo, abstração feita de vinculação a esta ou àquela outra diretriz socialista. O fenômeno é, a bem ver, mais genérico, brotando tanto da força das idéias como do impacto dos fatores tecnológicos que promoveram a transferência em massa das populações dos campos para as cidades, e, dentro destas, a necessidade de se assegurar qualidade de vida condizente com nosso estágio de civilização.

O que se nota é uma crescente ampliação do conceito de interesse social como razão legitimadora da expropriação, escogitando-se sempre, porém, meios e modos idôneos a assegurar justa indenização a quem seja obrigado a privar-se de um bem integrado em seu patrimônio.

Destarte, o projeto examinado não inova em vários pontos, mas antes segue vias jurídicas já tranqüilas, como a que assegura o Poder Público a capacidade de desapropriar áreas urbanas ou rurais, não para executar serviços públicos de sua alçada, mas para fins de reurbanização, com implícita e legítica faculdade de revenda da área remanescente a terceiros, como forma não só de embelezamento citadino, mas também de distribuição social do direito de acesso à propriedade.

19. Relembradas essas diretrizes de Política do Direito, cada vez mais consagradas nas legislações hodiernas, bastará enumerar algumas das novas categorias jurídicas que, no seu conjunto, atendem às atuais exigências urbanísticas, e que se acham discriminadas no art. 17, item III do projeto.

No que se refere ao direito real de superfície, observo que se trata de antigo modelo jurídico do Direito Romano que, depois de ter caído em desuso, ganha novamente foros de atualidade, pela necessidade crescente de separar-se o direito de propriedade de um imóvel do direito de nele construir ou exercer atividades outras. Essa matéria, como é lembrado num dos anexos, constitui objeto dos arts. 1.401 usque 1.408 do projeto de Código Civil, com Relatório Geral já oferecido pelo ilustre Deputado Ernani Satyro.

Trata-se de matéria de Direito Civil e, a meu ver, não se justifica a sua inserção numa lei destinada a disciplinar o desenvolvimento urbano, mesmo porque, sem razão, se restringe o uso da superfície ao direito de construir. A redação mesma não a julgo feliz, pois, na superfície, o titular do domínio não outorga, mas confere direitos a outrem, havendo outras impropriedades, como a dispensável declaração de que a transferência aos herdeiros se dá "como os demais direitos reais, registrando-se a transferência".

Se se julgar devam ser incluídas no projeto de lei sobre desenvolvimento urbano regras sobre superfície, melhor será reproduzir, pura e simplesmente, as do Projeto de Código Civil. Penso eu, todavia, não seja aconselhável essa medida, porque o art. 17, III, letra e da proposição normativa ora examinada já prevê o direito real de concessão de uso. Ora, este direito não é senão o direito de superfície quando constituído por pessoa jurídica de Direito Público, e é a essa figura que faz alusão o art. 1.403 do Projeto de Código Civil, reproduzido como art. 27 no projeto de lei em apreço.

Como salientou na Exposição de Motivos do Projeto de Código Civil, uma das causas de disciplinar-se o direito de superfície, além de suas virtudes próprias, foi dar subsídio de direito real a concessão de uso tal como é regida pelo Decreto-lei n.º 271, de 28 de setembro de 1967 e que, penso eu, não foi revogado, nessa parte, pela Lei n.º 6.766/79.

Concessão de uso é o termo adotado, por influência do Direito Administrativo, para designar o direito de superfície, quando o seu titular é uma pessoa jurídica de direito público. É mais uma emigração de modelos jurídicos de um a outro campo do Direito como acontece também com as chamadas "concessões comerciais".

Por essas razões, tenho para mim ser dispensável disciplinar o direito de superfície no projeto de lei aqui analisado.

20. No que se refere aos dois problemas correlatos — a edificação compulsória e o direito de preempção — parece-me que ambos, da forma como foram concebidos, não padecem de eiva de inconstitucionalidade.

A mim me parece que essas figuras jurídicas, previstas no Projeto examinado, correspondem a duas formas distintas de aplicação de desapropriação por utilidade pública ou por interesse social, pois é no âmbitos destes institutos que elas se contêm.

No plano do Direito Privado, conforme estatuído Artigos 1.149 usque 1.157 do Código Civil, a preempção ou preferência resulta de cláusula livremente estipulada pelo vencedor e o comprador, pela qual subordina a condição compulsória à vista de evento futuro.

Trata-se pois de uma cláusula restritiva do poder de alienar, constituída em virtude de acordo entre as partes, cada uma delas no exercício da "autonomia da vontade", e é imposta ao comprador de um bem a obrigação de oferecê-lo ao vendedor, se vier a vendê-lo ou dá-lo em pagamento, para que o alienante use de seu direito de prelação na compra, tanto por tanto.

Bem diversa é a figura que o Projeto de Lei visa a estabelecer sob o nome de perempção. Não se trata de retorno do bem, num negócio jurídico condicionado, mas, antes, de um direito de preferência estabelecido ex vi de lei municipal, quando o Município julgar indispensável determinado imóvel a finalidades de interesse público e ele se situar dentro de área previamente delimitada.

O paralelismo com o ato de declaração de utilidade pública é palpável, só que este, de conformidade com a respectiva lei de expropriação, pode ser objeto de Decreto do Executivo, enquanto que, para que se constitua o "direito de preferência" a favor do Município, haverá sempre necessidade de lei: em ambos os casos, porém o Poder Público limita o direito de propriedade, instituindo "ab extra" uma situação que altera a configuração do domínio e a disponibilidade econômica do bem.

O referido "direito de preferência" vem limitar, não há dúvida, a livre disposição da coisa, por parte do proprietário, criando exceção ao princípio da livre circulação das riquezas, mas essa limitação resulta de interesse social, que a Carta Magna expressamente prevê, de maneira genérica.

O que talvez cause estranheza é o procedimento através do qual o direito de preferência se desdobra ao tempo, mas — e este é o ponto nuclear — ao proprietário não é imposta a obrigação de aceitar o preço judicialmente arbitrado, o que ocorreria se o Município optasse desde logo pela desapropriação por interesse social. Vejamos como a apuração se desenvolveria, consoante previsto no art. 33 do Projeto:

1.º) o proprietário, tendo comprador do imóvel por preço certo, notifica a Prefeitura a fim de que, no prazo de trinta dias, manifeste sua opção de compra;

2.º) se o Município se desinteressar, realizar-se-á livremente a alienação pelo preço convencionado;

3.º) se houver discordância quanto ao preço, proceder-se-á o arbitramento judicial, podendo tratar o Município como o proprietário, desistir do negócio, cabendo àquele o pagamento das custas;

4.º) se a desistência for do Município, o proprietário, no prazo de um ano, poderá realizar a alienação pelo preço judicialmente arbitrado, monetariamente corrigido.

Como se vê, o que se estrutura é um processo condicionador do direito de preferência assegurado ao Poder Público Municipal, para fins sociais, processo esse que, de um lado, salvaguarda o Município, não o obrigando a aceitar preço excessivo, que poderia ser maliciosamente majorado, e, de outro, salvaguarda o proprietário, não obrigado a concordar com o resultado do arbitramento.

Embora me pareça constitucional o sistema engenhosamente proposto, não devemos nos esquecer que, em se tratando de restrição ao direito de propriedade, ainda que por imperiosos motivos de ordem social, o prazo de preferência deve ser limitado. Dez anos me parecem excessivos, talvez sendo aconselhável fixar o prazo de 5 anos, previsto para a validade da declaração de utilidade pública, proibida a prorrogação.

De outro lado, se arbitrado o preço, o Município se desinteressar pela compra, por que sujeitar o proprietário a vender: a) pelo preço arbitrado, se ele conseguir melhor oferta; b) a esperar o decurso do prazo de 1 (um) ano? A recusa do Município deveria importar, ipso facto, na livre e imediata disponibilidade do bem, consoante regra dominante, de valor tanto jurídico quanto econômico.

21. Finalmente, no tocante à última questão ainda não examinada, relativa ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de terrenos urbanos vagos para atender a plano de uso do solo, aprovado por Lei municipal, conforme nesta se determinar (arts. 28 e segs.) parece-me que militam no sentido de sua constitucionalidade as mesmas razões de direito que, mutatis mutandis, foram evocadas no parágrafo anterior.

Trata-se, ainda aqui, de uma restrição ao direito de propriedade, cuja legitimidade resulta não só de sua função social, mas também dos objetivos concretos de interesse social que as inspira.

A bem ver, o que o Projeto propõe é que o proprietário mesmo, sozinho ou conjuntamente com terceiros, realize o plano urbanístico, aprovado por Lei municipal, em prazo que não poderá ser inferior a 2 (dois) anos, sob pena de não o fazendo, ser o terreno desapropriado, facultando-se sua alienação a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação.

No fundo, é uma variante do já reconhecido poder que tem o Município de expropriar áreas, reurbanizá-las, e revender a terceiros, sem que ao proprietário assista o direito de prelação previsto no Art. 1.159 do Código Civil.

A presente hipótese, tanto como a anterior, implica um balanceamento de valores, ambos sob proteção constitucional: de um lado, temos o direito de propriedade que

abrange o de usar e dispor livremente da coisa possuída; e, de outro, o direito que tem a Administração de desapropriar por utilidade pública ou interesse social, caso em que cede o direito anterior ante a emergência do bem comum. O princípio que, em tais casos, opera como fator diferenciador, é o da função social da propriedade, diversamente entendida conforme prevaleçam razões individualistas ou de socialidade. Se, há poucos anos, o Art. 1.150 da Lei Civil assegurava o direito de retrocessão, sempre que a União, o Estado e o Município não dessem ao imóvel "o destino, para que se desapropriou", já hoje, consoante já o lembrei, a doutrina e a jurisprudência já traçaram justos limites a essa norma, fazendo prevalecer os imperativos do bem público sobre os interesses individuais.

É sob esse prisma que deve ser recebido e analisado o Anteprojeto de Lei de desenvolvimento urbano submetido a meu exame.

É o meu parecer, s.m.j.

São Paulo, 25 de outubro de 1982. — **Miguel Reale.**

PARECER, DO JURISTA, PROFESSOR HELY LOPES MEIRELLES

A Consulta

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU, órgão do Ministério do Interior, responsável pela proposição e implantação da política nacional de desenvolvimento urbano, por intermédio de seu ilustre Secretário-Executivo, Arqt.º Millião de Moraes Ricardo, expõe e a final indaga o seguinte:

Os dados estatísticos do Brasil, hoje, mostram que dois terços da população vive nas cidades. Em conseqüência, os problemas urbanos, tradicionalmente cuidados pelos Municípios, tomaram tal dimensão e extensão que apresentam múltiplas facetas que escapam à capacidade de atuação dessa esfera de poder. Torna-se, assim, imprescindível a edição de legislação federal que oriente o desenvolvimento urbano e disponha sobre os instrumentos básicos indispensáveis à atuação dos Estados e Municípios. Com essa finalidade, o CNDU está elaborando um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, a partir de estudos feitos por sua Secretaria Executiva.

O estudo em questão recebeu algumas críticas e sujestões, quer de órgãos governamentais, quer de entidades privadas, especialmente as ligadas ao setor imobiliário urbano. Apresentadas as críticas e sugestões ao CNDU, determinou este, em reunião de 7 de abril do corrente ano, a criação de um Grupo de Trabalho, constituído por representantes dos Ministérios e Empresas que o integram, e pelos Conselheiros de nomeação do Presidente da República, com a finalidade de discutir os documentos existentes e apresentar nova minuta do anteprojeto, para posterior deliberação do Conselho.

Durante as discussões sobre o anteprojeto, no Grupo de Trabalho e no plenário do Conselho, surgiram dúvidas quanto à competência da União para legislar sobre desenvolvimento urbano, quanto à constitucionalidade de alguns dos dispositivos propostos e quanto à jurisdicidade da inclusão de normas programáticas no texto da lei, razão pela qual a Secretaria Executiva, desejando respaldar a decisão do Conselho sobre a matéria, anexa o anteprojeto e solicita-nos parecer jurídico que possa elucidar os seguintes pontos:

1.º) Possui a União competência para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano?

2.º) Há, no anteprojeto, algum dispositivo que ofenda o direito de propriedade, garantido no art. 155, § 22, da Constituição Federal?

3.º) A inserção, no anteprojeto, de dispositivos referentes a objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano é admissível do ponto de vista jurídico?

4.º) A composição do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com órgãos estaduais e municipais, constitui ofensa à autonomia dos Estados e Municípios?

As respostas aos quesitos formulados exigem algumas considerações prévias sobre a competência estatal em matéria de urbanismo, sobre a função social da propriedade e sobre a eficácia das normas programáticas, para o perfeito enquadramento da questão e a exata fixação dos pontos a esclarecer.

É o que faremos a seguir.

I

A Competência Estatal em Assuntos Urbanísticos

1. A Constituição Federal, desde a proclamação da República, adotou o sistema de competências enumeradas ou poderes reservados, vale dizer, discriminou as atribuições da União, deixando as remanescentes para os Estados-membros. Tais reservas, entretanto, como declara a própria Constituição, podem ser expressas, implícitas ou explícitas. São reservas expressas as que constam literalmente do texto constitucional; são implícitas as que defluem, necessariamente dos princípios gerais adotados pela Constituição; são explícitas as que resultam, como conseqüência lógica, de um poder expresso.

Em síntese: competem à União todos os poderes que lhe são reservados pela Constituição Federal (v. §, arts. 8.º, 1.º, 22 e 155) e mais os que são inerentes à soberania nacional e ao regime federativo; sobram para os Estados-membros os poderes próprios de sua autonomia (art. 13) e mais os não reservados à União; e cabem aos Municípios os poderes que lhes são assegurados pela Lei Maior. Assim, na interpretação da Constituição, se há de observar não só o que está dito expressamente no texto, como também o que está subentendido no contexto, como poderes implícitos e explícitos da União ou das entidades menores.

2. Já dissemos que "o conceito de urbanismo evoluiu estético para o social. Nos seus primórdios fora considerado unicamente arte de embelezar a cidade — embelir la ville — segundo a expressão dos precursores da escola francesa. Posteriormente, o conceito francês foi superado pela concepção inglesa do desenvolvimento integral dos recursos da área planificada, visando à unidade fundamental entre a natureza e o homem — unity of Nature and Mankind — aproximando e relacionando a cidade e o campo para obtenção do bem-estar da coletividade em todos os espaços habitáveis". Por isso, definimos **urbanismo** como "o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade". Assim, o urbanismo é incumbência de todos os níveis de governo e se estende a todas as áreas da cidade e do campo, onde as realizações humanas ou preservação da natureza possam contribuir para o bem-estar individual e coletivo. Mas como nas cidades se concentram as populações, as medidas urbanísticas afetam principalmente as suas áreas, visando oferecer o maior bem para o maior número, objetivo supremo do moderno urbanismo (cf. nosso *Direito Municipal Brasileiro*, 4.ª ed., RT, 1981, pp. 424 e segs.).

3. Tradicionalmente, cabia aos Municípios cuidar dos problemas urbanos, isto quando as cidades viviam praticamente isoladas territorialmente, com poucos contatos entre si. Com o desenvolvimento industrial e o conseqüente crescimento urbano, a intensificação do comércio e o paralelo aumento das comunicações interurbanas, a crescente migração das populações rurais para as cidades, todos esses fatores, ligados que estão ao desenvolvimento econômico do país, fizeram da urbanização um dos fenômenos mais característicos de nosso tempo. Louis Jacquignon chega a dizer que "a urbanização é uma das características essenciais da época contemporânea e sustenta facilmente comparação com as duas outras manifestações marcantes que são, atualmente, a conquista do espaço (sideral) e a domesticação da energia atômica. Pode-se adiantar que a urbanização é o fenômeno mais importante da segunda metade do século XX" (**Le Droit de l'Urbanisme**, Eyrolles Editeur, Paris, p. 1).

4. Evidente, pois, que problema de tal magnitude, com inegáveis repercussões no campo do desenvolvimento econômico do país, não pode estar circunscrito ao âmbito de competência exclusiva do Município. Por isso, já dissemos e repetimos que "os assuntos urbanísticos são da competência simultânea das três entidades estatais (União, Estados-membros e Municípios) porque a todas elas interessa a ordenação físico-social do território nacional. A dificuldade está em delimitar as atribuições da União, dos Estados-membros e dos Municípios, num campo de contornos mal definidos, sobre o qual convergem os interesses dos três níveis de governo", (cf. nossa obra cit., pp. 435 e segs.).

5. Lamentavelmente, a nossa Constituição é omissa sobre urbanismo, não contendo nenhuma disposição específica sobre o assunto, quando outros países já o consideram em seu texto constitucional e o disciplinam sistematizadamente na legislação ordinária. Por essa razão é que sugerimos ao Deputado Nelson Marchezan a apresentação de Emenda Constitucional, incluindo entre os poderes expressos da União a competência para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano (Projeto de Emenda n.º 19/77). Isto não quer dizer, entretanto, que a União já não tenha competência implícita para fazê-lo, o que decorre da interpretação de alguns dispositivos esparsos de matérias de interesse urbanístico.

Com efeito, a Constituição vigente atribui competência à União para planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais (art. 8.º, V); para estabelecer o plano nacional de viação (art. 8.º, XI); para organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações (art. 8.º, XIII); para estabelecer e executar planos nacionais de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento (art. 8.º, XIV); para legislar sobre direito civil art. 8.º, XVII, b) e normas gerais de defesa e proteção da saúde (art. 8.º, XVII, c). Declarou mais a Constituição que a ordem econômica e social tem por finalidade realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base, dentre outros princípios, na função social da propriedade (art. 160, III); institucionalizou as regiões metropolitanas (art. 164); disse que a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico o aproveitamento agrícola das terras sujeitas às intempéries e calamidades, e que o mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílio do Governo (art. 170); declarou que o amparo à cultura é dever do Poder Público em geral e colocou sob a proteção de todas as Administrações, os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas (art. 180 e parágrafo único).

Essas prescrições constitucionais, conquanto esparsas e sem a precisão e sistemática

ção desejáveis, permitem, contudo, com o auxílio dos princípios interpretativos já aludidos, possamos afirmar caber à União editar normas gerais de urbanismo e elaborar o plano nacional de urbanismo.

6. Cabendo constitucionalmente à União estabelecer os planos nacionais de desenvolvimento, de viação e de saúde, cabe-lhe também organizar o plano nacional de urbanismo, ou plano nacional de desenvolvimento urbano, que lhes é conexo e complementar. De fato, os problemas de desenvimento, trânsito, transporte e saúde pública, de âmbito nacional, entrosam-se com os seus correspondentes no plano estadual e no municipal, principalmente no que concerne à ordenação dos espaços habitáveis, assunto tipicamente urbanístico. Diante dessa realidade, conclui-se que a União, tendo competência expressa para elaborar aqueles planos nacionais, tem competência implícita para traçar o plano geral de desenvolvimento urbano, ao qual irão ajustar-se os planos estaduais que, por sua vez, serão integrados pelos planos municipais. Desse modo, a planificação urbanística cobrirá todo o território nacional, sem ofensa à autonomia dos Estados-membros e Municípios, formando um sistema harmônico e funcional.

7. Do mesmo modo que cabe à União legislar originariamente sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde, compete-lhe editar normas gerais de desenvolvimento urbano, para todo o território nacional. A defesa e proteção da saúde não se obtém somente através de providências higiênicas e profiláticas; resultam do conjunto de medidas sanitárias e urbanísticas que se ajudam e se completam, para a consecução do mesmo objetivo: o bem-estar social. As normas sanitárias vivem em simbiose com as imposições urbanísticas: faltando umas, fenecem as outras ou, pelo menos, perdem muito da sua eficácia.

Aliás, a esse respeito, a União já vem estabelecendo normas gerais de caráter urbanístico, ao dispor sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, determinando a adoção de esquema de zoneamento urbano, para a compatibilização das atividades industriais com a proteção ambiental; a classificação das zonas de uso estritamente industrial, predominantemente industrial e diversificado; a vedação, nas zonas de uso estritamente industrial de quaisquer outras atividades não essenciais às suas funções básicas; a discriminação de atribuições dos Estados e Municípios, etc. (Lei n.º 6.803, de 2-7-80). Essa Lei está a demonstrar a estreita relação existente entre as normas de proteção à saúde e as normas urbanísticas.

8. Por outro lado, cabendo à função urbanística a ordenação dos espaços habitáveis, há, necessariamente, de interferir com o direito de propriedade privada. Ora, competindo à União legislar exclusivamente sobre direito civil, a atividade urbanística dos Estados e Municípios fica, em grande parte, condicionada aos preceitos federais relativos à propriedade urbana.

Compete, portanto, à União estabelecer as diretrizes básicas (normas gerais) para a compatibilização do direito de propriedade individual, expressamente garantindo no art. 155, § 2º, da Constituição Federal, com a sua função social, estabelecida no art. 160, III, do mesmo estatuto, especialmente no que concerne aos problemas do desenvolvimento urbano.

9. A esse propósito, pode-se afirmar, também, que a competência da União decorre de seu poder de reglamentação da função social da propriedade, como um dos princípios básicos da ordem econômica e social, expressamente previsto no art. 160, III, da Constituição Federal.

Sem dúvida, é nas cidades que se manifestam as maiores tensões da vida moderna, causada, sobretudo, pela falta de moradias, com a conseqüente invasão de terrenos vazios; por habitações subnormais (favelas, cortiços); pelas dificuldades de transporte coletivo; pela proliferação dos loteamentos clandestinos; pela ausência de equipamentos básicos; enfim, por uma série de dificuldades bastante conhecidas. Ora, boa parte delas estão ligadas ao direito de propriedade privada, como tal concebido pelo Código Civil de 1917. Ainda que se admita a imposição de limitações urbanísticas, não tem sido elas suficientes para encaminhar a solução dos problemas urbanos. Forçoso é reconhecer, em nome do urbanismo moderno, a necessidade de à União estabelecer as normas gerais regulamentadoras da função social da propriedade imobiliária urbana. Essas normas virão balizar a atuação dos Estados e, especialmente, dos Municípios, na imposição das medidas urbanísticas indispensáveis à melhoria das condições de vida nas cidades. Por isso, de há muito reclamamos ser "de toda conveniência que a União promulgue um Código Nacional de Urbanismo, em harmonia com o Código Nacional da Saúde e com os planos nacionais, no qual estabeleça os lineamentos do urbanismo brasileiro, fixando princípios científicos e diretrizes técnicas para a ação estadual e municipal" (cf. nosso **Direito Municipal Brasileiro**, cit., p. 433).

10. Do exposto, conclui-se que a União tem poderes implícitos para editar normas gerais de desenvolvimento urbano. Essa competência não está explicitada na Constituição, mas decorre dos princípios que ela adota e de outras atribuições expressamente consignadas em seu texto, como acabamos de ver.

Do mesmo entendimento participa o ilustre constitucionalista, Prof. José Afonso da Silva, ao abordar o tema em recente monografia. Depois de invocar variados argumentos, assemelhados aos já expendidos, conclui enfaticamente: "Disso tudo decorre, a nosso ver, fundamento para reconhecer à União competência implícita para estabelecer normas gerais urbanísticas" (**Direito Urbanístico Brasileiro**, RT, 1981, p. 81).

Evidente que a aceitação da Emenda Marchezan — outorgando competência expressa à União para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano — teria facilitado a legislação federal, sem as dificuldades inerentes ao exercício de uma competência implícita. Pois, lamentavelmente, a inexistência de um poder expresso serve, comumente, para justificar a omissão ou a inércia da legislação federal.

11. Note-se, contudo, que, quando falamos em competência da União para legislar, convém lembrar que não lhe cabe subordinar a atividade urbanística dos Estados-membros e Municípios às suas repartições administrativas, como é muito do agrado do Poder Central. O que a Constituição Federal atribui à União é a faculdade de legislar sobre normas gerais. Legislar é editar regras gerais de conduta; não é intervir executivamente nas entidades federadas, ou nos Municípios, impondo padrões estandartizados nos mais mínimos detalhes. O que se reconhece à União é a possibilidade de estabelecer normas gerais de urbanismo, vale dizer, imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional. Ultrapassando esses limites, a ação federal atentará contra a autonomia estadual e municipal, e incorrerá em inconstitucionalidade.

II

O Conteúdo das Normas Gerais de Desenvolvimento Urbano

12. O conceito de norma geral já foi muito discutido na doutrina (cf. Rubens Gomes de Souza, **Normas Gerais de Direito Financeiro**, in RF 155/21; Carvalho Pinto, **Normas Gerais de Direito Financeiro**, publicação da Prefeitura Municipal de São Paulo, 1959; Aliomar Baleeiro, **Normas Gerais de Direito Financeiro**, in "Finanças em Debate", Fascículo I; Geraldo Ataliba, **Normas Gerais de Direito Financeiro e Tributário e Autonomias dos Estados e Municípios**, in RDP 10/55; José Afonso da Silva, obra cit., pp. 77/781). Para nós, **norma geral é a que estabelece princípios ou diretrizes de ação e se aplica indiscriminadamente a todo o território nacional.**

A norma geral pode ter três objetivos diversos: fixar diretrizes de ação ao legislador federal, estadual e municipal (é o que o Prof. José Afonso chama de "direito sobre direito", obra cit., p. 78); assentar regras de atuação de maneira a prevenir possíveis conflitos de atribuições entre as entidades estatais, nos assuntos de competência concorrente; e estabelecer determinados preceitos válidos para todo o território nacional e de observância obrigatória pelos órgãos e agentes públicos e particulares.

Com base nessas premissas, devemos considerar, agora, qual o conteúdo das normas gerais de desenvolvimento urbano. Para tanto, é indispensável voltar ao exame do conceito de urbanismo.

13. Já vimos que os objetivos do urbanismo evoluíram do estético para o social, da cidade para o território, de maneira a abranger todas as áreas da cidade e do campo, onde as realizações humanas ou a preservação da natureza possam contribuir para o bem-estar individual e coletivo.

Como, entretanto, as cidades não se encontram isoladas entre si, mas fazendo parte de uma rede regional e nacional, com fortes inter-relações com o desenvolvimento econômico do País, segue-se que o conceito de urbanismo ampliou-se para abranger a ordenação de todo o território nacional. Para muitos autores, a ordenação da cidade já não é senão uma parte do urbanismo, porque o objetivo deste passou a ser a distribuição dos fatores econômicos e dos núcleos urbanos de forma a obter a melhor utilização do espaço nacional (Antonio Carceller Fernandes, **Instituciones de Derecho Urbanístico**, Ed. Montecorvo, Madrid, 1977, p. 39). Para García de Enterría, assistimos hoje ao desenvolvimento de um verdadeiro "macrourbanismo", em escala nacional e até mesmo, numa antevisão do futuro, em escala internacional (**Apuntes de Derecho Urbanístico**, Madrid, 1968, p. 321).

Sem chegar a tais extremos, lícito é concluir que o urbanismo, no seu conceito atual, compreende aspectos relativos à melhor utilização do espaço nacional (estruturação da rede nacional de cidades); aspectos referentes à maior integração da cidade e do campo e à preservação do meio-ambiente; e, especialmente, à ordenação do crescimento da cidade. Daí por que se prefere falar em normas de desenvolvimento urbano, como o fez o anteprojeto ora em estudo, do que em normas de urbanismo. O seu conteúdo, porém, é o mesmo.

Com essa mesma orientação, José Afonso da Silva escreve:

> "São normas gerais urbanísticas aquelas que fixarem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento urbano nacional, estabelecer conceitos básicos de sua situação e indiquem os instrumentos para sua execução, reputando-se

desenvolvimento urbano a ordenada criação, expansão e renovação de núcleos populacionais" (Obra cit., p. 83, grifos do original).

14. O anteprojeto em exame possui dois capítulos característicos de normas gerais de desenvolvimento urbano: O Capítulo II — "Da Urbanização", e o Capítulo III — "Da Promoção do Desenvolvimento Urbano".

No primeiro deles, o anteprojeto começa por definir o que constitui atividades de urbanização: o parcelamento ou remembramento do solo para fins urbanos, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, e a construção destinada a fins urbanos; para, em seguida, fixar a competência do Município a fim de autorizar ou licenciar essas atividades, ressalvada, entretanto, a competência do Estado-membro ou da União, quando se tratar de equipamento urbano de grande porte, de interesse supramunicipal (art. 3.º e parágrafos). Estabelece ainda alguns caracteres da licença para edificar (arts. 5.º, 8.º e 9.º), mas deixando ao Município, como é correto, a sua regulamentação.

15. Nesse mesmo capítulo — "Da Urbanização" — o art. 4.º determina os critérios a serem seguidos pelo Município para a delimitação das áreas urbanas e de expansão urbana, como ter sido tradição em nosso direito (cf. Código Tributário Nacional, art. 32; Decreto-lei n.º 271/67, art. 1.º, § 3.º).

A fixação de critérios para distinguir o que é terra urbana, ou destinada a fins urbanos, da rural, é precisamente um dos objetivos da norma geral urbanística. Como se poderá traçar diretrizes para o desenvolvimento urbano, sem que se saiba o que é urbano?

Não obstante, esse mesmo artigo contém duas outras determinações que nos parecem de manifesta inconstitucionalidade. Trata-se da obrigatoriedade de submeter à "anuência prévia da autoridade metropolitana", ou da "autoridade estadual competente", a delimitação das áreas urbanas e de expansão urbana dos Municípios integrantes de Região Metropolitana ou de aglomeração urbana (art. 4.º, §§ 3.º e 4.º). Esses Municípios deverão fixar os seus perímetros urbanos de conformidade com as diretrizes do planejamento metropolitano - regional, mas não poderão depender, para a prática de um ato legislativo que lhes é privativo, da concordância prévia do Estado ou da autoridade metropolitana.

16. Ainda nesse mesmo capítulo, o anteprojeto contém preceitos de grande alcance para a preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico, permitindo ao proprietário do imóvel objeto da preservação a transferência dos seus eventuais direitos de construir, de acordo com o que estabelecer a lei municipal (arts. 10 e 11).

Alguns Municípios estão procurando regular o assunto em sua legislação (como o projeto ora em estudo em São Paulo), mas tendo surgido dúvidas quanto à sua constitucionalidade, por se tratar de matéria ligada ao direito de propriedade, é de toda a conveniência que a norma federal assente as bases dessa nova figura jurídica.

17. Finalmente, o art. 12 desse capítulo contempla as áreas de interesse especial, de maneira a fixar a orientação a ser seguida para a sua criação, mediante leis específicas das entidades estatais competentes.

18. No Capítulo III — "Da Promoção do Desenvolvimento Urbano" — o anteprojeto procura explicitar as atribuições da União, dos Estados e dos Municípios, em matéria urbanística.

Sem dúvida, é a Constituição que estabelece a competência das três entidades estatais que compõem a nossa Federação. E nenhuma lei, complementar ou ordinária, poderá modificar a distribuição constitucional de competência. Isto não quer dizer, contudo, que a lei nacional, tratando de matéria de competência concorrente, como é a promoção do desenvolvimento urbano, não possa explicitá-la, com a finalidade de eliminar, ou ao menos diminuir, os eventuais conflitos entre as três entidades estatais.

Por mais rígida e detalhada que seja a repartição de competência feita na Constituição, dificilmente serão evitados conflitos de interpretação entre as entidades estatais ou entre estas e os indivíduos. Geraldo Ataliba, em primoroso estudo sobre "Normas Gerais de Direito Financeiro e Tributário e Autonomia dos Estados e Municípios", diz bem que "a rigidez do sistema constitucional tributário por si só, muitas vezes, não é bastante para obviar os conflitos de competência entre as pessoas tributantes e os dissídios tributários com os contribuintes" (Artigo in RDP 10/45). Daí a previsão constitucional da necessidade de normas gerais de direito financeiro (art. 8.º, XVII, "c") e de normas gerais de direito tributário (art. 18, § 1.º).

Ora, se isto ocorre com relação ao sistema tributário, onde a discriminação constitucional de competência é expressa e rígida, que dizer da promoção do desenvolvimento urbano, sobre cuja matéria não há sequer uma palavra no texto da Lei Maior?

Tratando-se de assunto de competência concorrente das três entidades estatais, como é o desenvolvimento urbano, cabe à norma geral procurar prevenir e dirimir os eventuais conflitos de competência que possam vir a ocorrer entre União, Estado-membro e Município. Esta, aliás, é uma das finalidades da norma geral, que vem expressamente consignada na previsão constitucional da norma geral de direito tributário (art. 18, § 1.º).

Assim, o disposto no Capítulo III do anteprojeto inclui-se dentro do conceito de norma geral, merecendo ser revisto apenas para aprimoramento da redação e correção de algumas impropriedades, a fim de deixar bem claro que o texto objetiva somente explicitar a competência constitucional implícita, relativa à promoção do desenvolvimento urbano.

III

Função Social da Propriedade

19. Direito de propriedade é o direito de usar, gozar e dispor da coisa e de reavê-la de quem injustamente a possua (art. 524 do Código). Esse conceito, que nos veio do direito romano — jus utendi, fruendi et abutendi — confere ao proprietário o poder absoluto, ilimitado e exclusivo sobre a coisa. Mas essas expressões devem ser entendidas no seu verdadeiro significado jurídico. O caráter absoluto significa que o proprietário pode utilizar-se da coisa em toda a sua substância, acidentes e acessórios, ilimitado, de que confere ao proprietário o poder de praticar sobre a coisa, perenemente, todos os atos que lhe aprouver, fruindo-a da maneira mais completa possível, transformando-a, consumindo-a ou alienando-a; exclusivo, no sentido de que afasta da coisa o poder de terceiros.

Na verdade, o direito de propriedade jamais foi absoluto porque, como bem adverte Ripert, "o direito não pode ser absoluto, visto que absolutismo é sinônimo de soberania. Não sendo o homem soberano na sociedade, o seu direito é, por conseqüência, simplesmente relativo" (O Regime Democrático e o Direito Civil Moderno, 1937, p. 233).

20. O direito de propriedade in abstracto é assegurado pela Constituição, em seu art. 153, § 22: "É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interêsse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária".

A Constituição, portanto, não define o direito de propriedade; essa definição nos é dada pela lei civil, de competência da União (art. 8.º, XVII, "b"). Assim, é o legislador ordinário que irá traçar os contornos do direito de propriedade, contornos esses que se encontram atualmente no Código Civil e nas inúmeras outras leis que cuidam especificamente da propriedade do sub-solo (Código de Minas), do espaço aéreo (Código Brasileiro do Ar), das marcas e patentes industriais (Código da Propriedade Industrial), da propriedade rural (Estatuto da Terra) e tantas outras. Daí a razão de se dizer, hoje em dia, que não há propriamente um direito abstrato de propriedade, mas sim propriedades, no plural, cujos direitos são explicitados nas respectivas leis, conforme o seu objeto.

Por conseguinte, não há qualquer inconstitucionalidade em que outra lei ordinária venha estabelecer preceitos relacionados com a propriedade imobiliária urbana, como pretende o anteprojeto em exame.

21. Ao mesmo tempo em que a Constituição, no art. 153, § 22, garante o direito de propriedade, sem definir-lhe o conteúdo, dispõe expressamente que a propriedade deve ter uma função social, como princípio básico da ordem econômica e social de nosso País (art. 160, III). Esse preceito traça uma diretriz ao legislador ordinário, no sentido de que, além de satisfazer ao interesse de seu titular, a propriedade deve cumprir uma função na sociedade. Aliás, era o que dizia a Constituição de Weimar de 1919: "... a propriedade obriga. Seu exercício deve ser ao mesmo tempo um serviço prestado ao bem comum." (art. 153).

22. Cumpre afastar, desde logo, o entendimento de que o preceito do art. 160, III, da Constituição Federal, como norma programática, não tem eficácia jurídica. A sua jurisdicidade resulta de sua própria inserção no texto constitucional. Alfredo Buzaid diz bem que é errôneo pretender distinguir, numa constituição, cláusulas mandatórias e diretórias, programáticas ou de orientação, atribuindo-lhes eficácia diversa (Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro, São Paulo, 1958, p. 49).

Na verdade, a norma constitucional programática é imperativa para o legislador ordinário, para o administrador, no exercício de seu poder discricionário, e para o magistrado, na interpretação e aplicação da lei. Pontes de Miranda é incisivo a respeito: "A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são que como programas dados à sua função" (Comentários à Constituição de 1967, tomo I, p. 127).

Já anteriormente, Ruy Barbosa afirmara não haver, "numa Constituição, cláusulas a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas tem força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos" (Comentários à Constituição Federal, Ed. Saraiva, 1933, p. 489).

ALIOMAR BALEEIRO, comentando o art. 202 da Constituição de 1946, que estabelecia a proporcionalidade do tributo com a capacidade econômica do contribuinte, esclarecia que, embora constitulise dispo-

sitivo de caráter programático, não excluía direitos subjetivos dos interessados, que poderiam invocá-los nos casos compatíveis com o seu emprego (Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar, 1.ª ed., Ed. Forense, 1960, p. 279).

Forçoso é concluir, portanto, que a norma do art. 160, III, da Constituição Federal, possui a mesma força obrigatória do preceito contido no art. 153, § 22.

23. A função social da propriedade não elimina o direito subjetivo do individuo, mas procura conciliar o seu interesse com as necessidades da sociedade. Essa conciliação deve ser feita não como uma limitação externa, que condiciona o exercício do direito da propriedade, mas como um fator interno, em que se combinam poderes e faculdades com limites e obrigações, de tal sorte que o "interesse social e o interesse individual, inseparavelmente, constituem o fundamento da atribuição do direito, do seu reconhecimento e da sua garantia" ref. Pedro Escribano Collado, La Propriedad Privada Urbana, Ed. Montecorvo, Madrid, 1979, p. 118).

Essa concepção permite avançar a idéia de que já não se pode deixar a propriedade improdutiva, pois não estará cumprindo a sua função social. O benefício que a utilização da propriedade pode gerar para a comunidade obriga o seu titular a atuar, sob pena de ser privado de seu direito, mediante o que muitas legislações denominam de desapropriação-sanção.

A propósito, ouça-se o que escreve Rodotá:

> "Para a concepção tradicional dos direitos subjetivos, o sujeito ao qual se atribuíam os poderes era, em princípio, livre para determinar a sua atribuição de tais poderes, não incluindo nenhuma indicação específica com relação à modalidade de seu exercício, era incondicionada. A função social modifica tal esquema tradicional, desde o momento em que, em princípio, o ordenamento prevê que o exercício desses poderes não seja dirigido somente à satisfação do interesse privado, mas também das exigências penais da sociedade em seu conjunto" (Proprietà Diritta vigente), in Novissimo Digesto Italiano, Torino, 1.º 6, p. 139).

24. No campo do direito urbanístico, a função social da propriedade está ligada, evidentemente, às necessidades do desenvolvimento urbano, com vistas a atingir o seu objetivo primordial, que é a melhoria da qualidade de vida do homem na cidade.

Nesse aspecto, releva notar a importância de que se reveste a propriedade da terra urbana ,ou destinada a fins urbanos, porque nela é que se assenta a comunidade, que a utiliza para as suas quatro funções básicas: habitar, trabalhar, recrear e circular. Pode-se dizer, portanto, que a terra urbana que não esteja destinada a uma dessas atividades não está cumprindo a sua função social, cabendo ao Poder Público impor as medidas adequadas para que se alcance aquele objetivo.

Por conseguinte, a atividade urbanística do Poder Público encontra na função social da propriedade o seu fundamento para impor as medidas legais e administrativas, necessárias à boa ordenação do território e à obtenção do maior bem para o maior número.

25. Com essas considerações, passamos a examinar as novas figuras jurídicas contempladas pelo anteprojeto e que são apontadas como violadoras do direito de propriedade garantido pela nossa Constituição.

26. A primeira dessas figuras é o direito de superfície, que consiste no direito de construir ou de plantar em solo alheio (cf. Clovis Bevilaqua, Código Civil Comentado, Liv. Francisco Alves, 1917, vol. III ,p. 218). A superfície, como direito real, existiu em nosso sistema jurídico até 1864, quando a Lei n.º 1.237, de 24 de setembro daquele ano, deixou de enumerá-lo entre os direitos reais sobre coisas alheias, no que foi seguida pelo Código Civil de 1917 ,art. 674).

O projeto do novo Código Civil, ora em estudo no Congresso Nacional, elaborado por Comissão presidida pelo eminente Professor Miguel Reale, volta a contemplar o direito de superfície em seu Título IV, do Livro III, "Direito das Coisas".

Anteriormente, o Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, cuja primeira versão foi de nossa autoria, já havia criado a concessão de uso como direito real, instituto assemelhado ao direito de superfície, embora bastante simplificado.

Modernamente, os estudiosos do direito urbanístico têm revalorizado o direito de superfície como instituto capaz de resolver diversos problemas urbanos, inclusive o aproveitamento do sub-solo para garagens, galerias e outros usos, bem como a edificação em terrenos vazios, cujos proprietários não possuem os recursos financeiros necessários (cf. José Afonso da Silva, obra cit., p. 532; José Luis de Los Mozos, El derecho de Superficie en General y en Relación con la Planificación Urbanística, Madrid, 1974; Antonio Gullon Ballesteros, La Superficie Urbana, Sevilla, 1960; Hans Bernoulli, La Città e il Suolo Urbano, trad. Italiana, Vallardi Editore, Milano, 1951).

Não vemos, na proposta do anteprojeto, qualquer ofensa ao direito de propriedade; os seus dispositivos, porém, devem ser aprimorados de maneira a afastar algumas dúvidas quanto à utilização do direito de superfície, orientando-o, especificamente, para a solução dos problemas urbanísticos.

27. O direito de preempção confere ao município preferência para aquisição de terreno urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. A lei municipal indicará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará o prazo de sua vigência, que não poderá ser superior a dez anos (art. 31 do anteprojeto).

Trata-se, sem dúvida, de uma limitação à livre disponibilidade do bem pelo proprietário, mas o nosso direito já conhece esse instituto, aplicável a outras situações, como a do locatário para adquirir o prédio locado (art. 24 da Lei n.º 6.649, de 16-5-79); a do Poder Público para adquirir o prédio tombado (art. 22, do Decreto-lei n.º 25, de 30-11-37). Essa limitação, que é imposta tendo em vista os interesses maiores da comunidade, encontra seu fundamento na função social da propriedade, como vimos anteriormente. Aliás, as limitações impostas ao proprietário com relação à disponibilidade de seus bens tornam-se, a cada dia, mais comuns. Haja vista para a proibição de abate de gado em época de entressafra, ou as restrições fixadas para a venda do controle acionário de empresas (art. 255, da Lei n.º 6.404/76).

Isso está a demonstrar que o Poder Público pode interferir na disposição do bem pelo proprietário, vedando-a por determinado prazo, ou condicionando-a a certos requisitos. É o que ocorre com o direito de preempção previsto no anteprojeto. Segundo Robert Savy, o direito de preempção, no que se refere ao desenvolvimento urbano, tem as seguintes finalidades: a) informar as autoridades públicas das alienações voluntárias que se processam no interior do perímetro estabelecido; b) aquisição do terreno pelo Poder Público se houver interesse de sua parte; c) controlar o preço dos terrenos, através do arbitramento judicial, se o preço solicitado estiver muito elevado (Droit de l'Urbanisme. Thémis, Paris, 1981, p. 286).

Para fins urbanísticos, o direito de preempção, hoje é aceito em muitos países ocidentais, variando o instituto em questão de detalhes (cf. Les Instruments Juridiques de la Politique Foncière des Villes — Études Comparatives portant sur Quatorze Pays Occidentaux sous la direction de Michel Fromant, Bruylant, Bruxelles, 1978).

Os preceitos do anteprojeto, relativos ao direito de preempção, atêm-se aos limites compatíveis com a função social da propriedade, uma vez que resguarda, inclusive, a liberdade do vendedor de desistir da venda, caso o preço arbitrado pelo juiz não lhe seja conveniente. Não vemos, também aqui, ofensa ao direito de propriedade. Apenas sugerimos a redução do prazo de vigência do direito de preempção para cinco anos, à semelhança do prazo de validade do decreto declaratório de utilidade pública e da prescrição das ações contra a Fazenda Pública.

28. A edificação compulsória — que o anteprojeto amplia para incluir o parcelamento ou qualquer outra utilização de interesse urbanístico — é um novo instrumento jurídico destinado a possibilitar o aproveitamento de terreno urbano vago que dispõe de equipamentos urbanos básicos.

Trata-se, sem dúvida, de condicionamento da propriedade imobiliária urbana à sua função social, pois é evidente que o destino natural do terreno urbano — de propriedade particular — é a edificação. Em casos excepcionais, pode ser de interesse urbanístico a utilização do terreno para outros fins: como estacionamento de automóveis, etc. E o parcelamento obrigatório se destina a resolver a situação de glebas improdutivas, dentro do perímetro urbano, como etapa preliminar à edificação.

A propósito do mesmo instituto existente na legislação espanhola, escreve Antônio Carceller Fernandez:

> "Edificación forzosa. Una directriz del derecho de propiedad muy característica de los tiempos que corren y que há sido incorporada a la Ley del lo es la de que el goce útil y la productividade de los bienes ha venido a ocupar el centro de la protección del Derecho. La cualidade de propietario ha pasado, en cierto sentido, de la esfera del ser a la del nacer. Es el goce útil de los bienes y no la mera propiedad de ellos la que reclama el especial amparo del Derecho. La propiedad es y será un modo de conservar la riqueza, pero también, y sobre todo, un instrumento para producir-la" (Instituciones de Derecho Urbanístico. Ed. Montecorvo, Madrid, 1977, p. 287; grifos do original).

A falta de execução do encargo estabelecido pelo Município rende ensejo à chamada desapropriação-sanção, ou seja a expropriação pelo não cumprimento da função social da propriedade urbana. Seria, a rigor, mais um caso de desapropriação para fins urbanísticos, já admitida pela doutrina e pela jurisprudência pátria (cf. nosso artigo, Desapropriação para Urbanização, in RDA 116/1; Seabra Fagundes, Desapropriação para Urbanização e Reurbanização, in RDA [illegible]; José Afonso da Silva, Desapropriações Urbanísticas, in Rev. Proc. Ger. do Estado (SP), 12/61 — STF, RT 82300, 85003, 87000; TJSP, RT 455/59, 481/55, 464/69).

IV

As Normas Programáticas do Anteprojeto

29. Críticas também foram feitas ao anteprojeto no sentido de que o Capítulo I

contém apenas normas programáticas, que não têm eficácia jurídica e que, de qualquer forma, seriam incabíveis em uma lei ordinária.

Já vimos, a propósito do art. 160, III, da Constituição Federal, que o princípio da função social da propriedade, como norma programática, possui eficácia jurídica, podendo mesmo, em determinadas circunstâncias, gerar direito subjetivo (cf. José Afonso da Silva, Aplicabilidade das Normas Constitucionais, Ed. RT, 1963, pp. 151 e segs.).

Nada impede, porém, que a norma programática seja estabelecida em lei ordinária, principalmente quando se trata de regular assunto novo, cujos lineamentos precisam ser dados desde logo, para orientação de aplicador da lei e de todos que deverão sujeitar-se à sua incidência. A fixação dos objetivos a alcançar e das diretrizes a serem seguidas na promoção do desenvolvimento urbano, como faz o Capítulo I ao anteprojeto em exame, nada tem de injurídico, mas, pelo contrário, atende à boa técnica da elaboração de normas gerais, cujo conteúdo, em um dos seus aspectos, é precisamente estabelecer diretrizes (cf. item 12 deste estudo).

Pontes de Miranda diz que "as regras jurídicas programáticas podem constar da Constituição ou não e se destinam a traçar as linhas diretoras pelas quais deverão se orientar os poderes públicos" (cf. Comentários à Constituição de 1967, tomo I, pp. 26/27).

As mais recentes leis nacionais, regulando assuntos ligados ao urbanismo, como a Lei n.º 6.938, de 31-8-1981, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, procuram também fixar os seus princípios básicos e os seus objetivos a atingir (arts. 2.º e 4.º). De igual modo, na legislação estrangeira, a "Ley General de Asentamientos Humanos", do México, e a "Ley del Suelo", da Espanha, estabelecem as diretrizes a serem observadas.

Como se vê, a fixação dos objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano, está coerente com a proposta de uma lei que pretende assentar as bases do direito urbanístico nacional.

V

O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

30. O anteprojeto em exame, no Capítulo V, institui o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com a finalidade de compatibilizar a atuação dos órgãos e entidades que desempenham funções vinculadas a esse desenvolvimento. Nesse sistema são incluídos, como órgãos seccionais, os órgãos e entidades estaduais e, como órgãos locais, os órgãos e entidades municipais que tenham qualquer vinculação com o desenvolvimento urbano.

A criação de sistemas nacionais, para a execução de determinados planos ou programas, tem sido uma constante nos últimos anos. Haja vista para o Sistema Nacional de Habitação, o Plano Nacional de Saneamento Básico — PLANASA, o Sistema Nacional de Transportes Urbanos e o Sistema Nacional do Meio Ambiente. Em princípio, o modelo é engenhoso e criativo, pois permite a integração da atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais no mesmo setor, evitando a dispersão de esforços e recursos. O perigo está em se sujeitar os órgãos estaduais e municipais às repartições administrativas federais, com evidente ofensa à autonomia do Estado-membro e do Município.

No caso, sendo a atividade urbanística matéria de competência concorrente da União, dos Estados e Municípios, um sistema de cooperação dos órgãos nacionais, regionais e locais, responsáveis pela promoção do desenvolvimento urbano, é bastante oportuno, desde que, repetimos, seja respeitada a autonomia de cada esfera de governo. Já dissemos que cabe à União legislar, isto é, editar regras gerais de conduta, mas não intervir executivamente nas entidades federadas, impondo padrões estandartizados nos seus mais mínimos detalhes.

VI

Considerações Finais

31. A necessidade de uma lei nacional de desenvolvimento urbano já havia sido por nós enfatizada em estudo anterior, reproduzido em nosso já citado Direito Municipal Brasileiro (pp. 424 e segs.), no qual chegamos a fazer referência a anteprojeto por nós redigido, juntamente com o Prof. Eurico de Andrade Azevedo e o Arq.º Jorge Guilherme Franciscone, então Secretário-Executivo da antiga Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas. Sentimo-nos, pois, à vontade, para reiterar a importância do atual trabalho submetido à apreciação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. É indispensável ao País uma legislação federal orgânica e sistemática, que procure abranger, em uma lei geral, os principais aspectos urbanísticos, como o fazem os países mais adiantados no assunto: a França possui o seu Código de Urbanismo desde 1945, bastante modificado, com a introdução da Lei n.º 75-1.323, de 31-12-1975, alterando a política fundiária, e a Lei n.º 76-1.285, de 31-12-1976, transformando os documentos de urbanismo; a Espanha tem sua Lei do Solo e Ordenação Urbana, de 12-5-1956, refundida em 1976, com nova redação aprovada pelo Decreto n.º 1.346, de 9-4-1976; a Bélgica tem sua lei geral desde 1946, substituída por uma lei orgânica de 29-3-1962; a Inglaterra possui o "Town and Country Planning Act" desde 1947, com modificações em 1968, 1971 e 1975; a Itália possui uma lei urbanística nacional desde 1942, com inúmeras modificações posteriores, inclusive pela recente Lei n.º 10, de 28-1-1977, que estabeleceu a separação do direito de construir do direito de propriedade; o Japão tem sua Lei de Urbanismo de 1968, com leis complementares posteriores (cf. Les Instruments Juridiques de la Politique Foncière des Villes — Etudes Comparatives portant sur Quatorze Pays Occidentaux, sous la direction de Michel Braylant, Bruxelles, 1978).

32. Sem dúvida, o anteprojeto em exame necessita de algumas correções e de aprimoramento da redação, o que pode ser obtido durante sua discussão no Conselho de Desenvolvimento e nos debates que deverão seguir-se, com a necessária publicação de seu texto, para oferecimento de sugestões, como feito com o anteprojeto de Lei Geral das Desapropriações, recentemente elaborada por Comissão designada pelo Ministro da Justiça.

A propósito, cumpre esclarecer que o instituto da desapropriação não é uma solução para os problemas urbanísticos. Ao contrário, é um remédio extremo, que só deve ser usado em última instância, pois, além de "publicizar" a propriedade privada — ou seja, transformar a propriedade privada em propriedade pública — acarreta ônus nem sempre suportável pelo Poder Público, pois exige a prévia e justa indenização em dinheiro. O urbanismo carece de medidas preventivas que procurem ajustar o crescimento urbano à preservação do meio ambiente e à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

VII

Respostas aos Quesitos

33. Assim apreciada a matéria objeto da consulta, à luz da nossa Constituição, dos princípios doutrinários pertinentes e da legislação comparada, passamos a responder aos quesitos formulados, na seguinte conformidade:

Ao 1.º quesito

Sim. A União tem competência implícita para editar normas gerais de desenvolvimento urbano, competência essa decorrente dos dispositivos constitucionais citados no item II deste parecer, e dos princípios básicos do federalismo que se adota.

Ao 2.º quesito

Não. O art. 153, § 22, da Constituição Federal perante o direito de propriedade em abstrato, mas o seu conteúdo concreto é dado pela legislação federal ordinária. Assim nada impede que o anteprojeto estabeleça novas figuras jurídicas que condicionem o direito de propriedade à sua função social, tendo em vista especificamente a ordenação do desenvolvimento urbano.

Ao 3.º quesito

Sim. A inserção de dispositivos programáticos em texto de lei não é injurídica, principalmente quando se trata de uma disciplina nova e de norma geral, cujo objetivo é precisamente traçar diretrizes de ação para as entidades estatais responsáveis pelo desenvolvimento urbano.

Ao 4.º quesito

Não. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano na forma proposta pelo anteprojeto, não constitui ofensa à autonomia dos Estados-membros e Municípios, porque não outorga aos respectivos órgãos nenhuma função ou encargo novo; apenas procura estabelecer uma coordenação entre eles, na promoção do desenvolvimento urbano.

É o nosso parecer, s.m.j.

São Paulo, 20 de outubro de 1982. — **Hely Lopes Meirelles.**

MENSAGEM N.º 155, DE 1983

(Do Poder Executivo)

Excelentíssimos Senhores membros do Congresso Nacional:

Nos termos do art. 51 da Constituição, tenho a honra de submeter à elevada deliberação de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor 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.**

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS N.º 612, DE 9 DE MARÇO DE 1983, DO MINISTÉRIO DO INTERIOR

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

Atendendo determinação emanada de Vossa Excelência, 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 de-

sordenado processo de ocupação do solo e pela carência de equipamentos urbanos e comunitários. Esta dificuldade decorre, em grande parte, da insuficiência do instrumental jurídico disponível, que não acompanhou as profundas transformações da realidade urbana. Estes fatos evidenciam a urgência em aperfeiçoar este 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. Neste 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 desta 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 desta 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 específica 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 n.º 6.766/79, o projeto regulamenta, a seguir, a atividade de construção; dispondo 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, desta 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 paisagistico, 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 este 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 a 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 desenvolvimento 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 destas 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 macro-regional 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 esta 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, esta prática estimula a formação dos denominados "vazios urbanos", fenômeno 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 prover-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, consti-

tuir-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 este 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 interrelacionamento mais efetivo das ações que hoje se processam informalmente.

42. O art. 10 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 empreendimentos 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 bano pela oportunidade de servi-lo e ao 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 e um 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 Política 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. Exª 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.

PROJETO DE LEI N.º 776, de 1983

(Do Poder Executivo)

Mensagem n.º 156/83

Assegura validade nacional às Carteiras de Identidade, regula sua expedição e dá outras providências.

(À Comissão de Constituição e Justiça.)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º A Carteira de Identidade emitida por órgãos de identificação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, têm fé pública e validade em todo o território nacional.

Art. 2.º Para a expedição da Carteira de Identidade de que trata esta Lei não será exigida do interessado a apresentação de qualquer outro documento, além da certidão de nascimento ou de casamento.

§ 1.º A requerente do sexo feminino apresentará obrigatoriamente a certidão de casamento, caso seu nome de solteira tenha sido alterado em conseqüência do matrimônio.

§ 2.º O brasileiro naturalizado apresentará o Certificado de Naturalização.

Art. 3.º A Carteira de Identidade conterá os seguintes elementos:

a) armas da República e inscrição "República do Brasil";

b) nome da Unidade da Federação;

c) identificação do órgão expedidor;

d) registro geral no órgão emitente, local e data da expedição;

e) nome, filiação, local e data de nascimento do identificado, bem como, de forma resumida, a certidão, cartório, livro, folha e número do registro de nascimento;

f) fotografia, no formato 3x4 cm, assinatura e impressão digital do polegar direito do identificado;

g) assinatura do dirigente do órgão expedidor.

Art. 4.º Desde que o interessado o solicite, a Carteira de Identidade conterá, além dos elementos referidos no art. 3º, os números de inscrição do titular no Programa de Integração Social — PIS, ou no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público — PASEP, e no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda.

§ 1.º O Poder Executivo Federal poderá aprovar a inclusão de outros dados opcionais na Carteira de Identidade.

§ 2.º A inclusão na Carteira de Identidade dos dados referidos neste artigo poderá ser parcial e dependerá exclusivamente da apresentação dos respectivos documentos comprobatórios.

Art. 5.º A Carteira de Identidade do português beneficiado pelo Estatuto da Igualdade será expedida consoante o disposto nesta Lei, devendo dela constar referência à sua nacionalidade e à Convenção promulgada pelo Decreto n.º 70.391, de 12 de abril de 1972.

Art. 6.º A Carteira de Identidade fará prova de todos os dados nela incluídos, dispensando a apresentação dos documentos que lhe deram origem ou que nela tenham sido mencionados.

Art. 7.º A expedição de segunda via da Carteira de Identidade será efetuada mediante simples solicitação do interessado, vedada qualquer outra exigência, além daquela prevista no art. 2.º desta Lei.

Art. 8.º A Carteira de Identidade de que trata esta Lei será expedida com base no processo de identificação datiloscópica.

Art. 9.º A apresentação dos documentos a que se refere o art. 2.º poderá ser feita por cópia regularmente autenticada.

Art. 10. O Poder Executivo Federal aprovará o modelo da Carteira de Identidade e expedirá as normas complementares que se fizerem necessárias ao cumprimento desta Lei.

Art. 11. As Carteiras de Identidade emitidas anteriormente à vigência desta Lei continuarão válidas em todo o território nacional.

Art. 12. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 1983. —

LEGISLAÇÃO CITADA

DECRETO N.º 70.391,
DE 12 DE ABRIL DE 1972

Promulga a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses.

O Presidente da República, havendo sido aprovada, pelo Decreto Legislativo n.º 82, de 24 de novembro de 1971, a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres, entre Brasileiros e Portugueses, concluída entre o Brasil e Portugal, em Brasília, a 7 de setembro de 1971;

Havendo seus Instrumentos de Ratificação sido trocados, em Lisboa, a 22 de março do corrente ano;

E devendo a referida Convenção, em conformidade com seu artigo 17, entrar em vigor a 22 de abril de 1972;

Decreta que a Convenção, apensa por cópia ao presente Decreto, seja executada e cumprida tão inteiramente quanto nela se contém.

Brasília, 12 de abril de 1972; 151.º da Independência e 84.º da República. — EMÍLIO G. MÉDICI — Jorge de Carvalho e Silva.

MENSAGEM N.º 156, DE 1983

(Do Poder Executivo)

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional:

Nos termos do artigo 51 da Constituição, tenho a honra de submeter à elevada deliberação de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado Orientador e Coordenador do Programa Nacional de Desburocratização e da Justiça, o anexo projeto de lei que "assegura validade nacional às Carteiras de Identidade, regula sua expedição e dá outras providências".

Brasília, 3 de maio de 1983. — João Figueiredo.

CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
175

Of. nº 05/84 Brasília, 29 de março de 1984

Senhor Presidente,

Conforme a informação anexa da Assessoria Legislativa, o Substitutivo do Relator no Projeto de Lei nº 775/83, que vai junto deste, foi publicado, no Avulso respectivo, com vários erros e troca de artigos o que dificulta a leitura da proposição.

Sendo assim, solicitamos de V. Exa. o recolhimento dos Avulsos e republicação do Substitutivo com as retificações indicadas.

Com apreço o

Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado FLÁVIO MARCÍLIO
DD. Presidente da Câmara dos Deputados

GER 20.01.0050.5

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
176

Ilustre Presidente:

O avulso do PL 775/83 sofreu empastelamento. A única maneira de recompô-lo foi através do velho sistema -- Ctrl-c Ctrl-v. ..

O DCN (Seção I) de 2.12.83, às páginas 14227 a 14230 traz a publicação correta do substitutivo de V. Exa. Talvez esta circunstância facilite a republicação do avulso.

Lembramos que deve ser pedida à Dir. Geral da Mesa o recolhimento dos avulsos errados.

Era o que entendi dever esclarecer, continuando às ordens de V. Exa.

Brasília, 29.3.84

Maurício Leon Faba
Assessoria LF.
R-7350.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
17

CÂMARA DOS DEPUTADOS

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N.º 775, DE 1983

Dispõe sobre as diretrizes e a promoção do desenvolvimento urbano, e dá outras providências.

TÍTULO I

Do Desenvolvimento Urbano

CAPÍTULO I

Das Diretrizes do Desenvolvimento Urbano

Art. 1º O desenvolvimento urbano, que compreende medidas específicas para a melhoria de qualidade de vida nas cidades e o processo de urbanização em geral será alcançado mediante:

I — adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas e sociais, notadamente nas grandes cidades;

II — integração e complementariedade das atividades urbanas e rurais;

III — disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários;

IV — bem-estar social, de modo que a população tenha condições razoáveis de existência e promoção humana;

V — atendimento às aspirações e interesses da pessoa humana e da família na comunidade municipal.

Art. 2.º Na promoção do desenvolvimento urbano serão observadas as seguintes diretrizes:

I — previsão, ordenação e expansão dos núcleos urbanos;

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
178

II — prevenção das distorções do crescimento urbano visando a orientar as suas modificações;

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 decorrente do processo de urbanização;

c) ajustamento da valorização da propriedade urbana às exigências sociais;

d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas ocupadas por população de baixa renda;

e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas resguardados os direitos individuais e os interesses sociais.

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

a) a utilização irregular dos imóveis urbanos em face da legislação aplicável;

b) a prática de usos incompatíveis ou inconvenientes, segundo a lei local;

c) o parcelamento do solo e a edificação vertical ou horizontal inadequados em relação aos equipamentos urbanos ou comunitários;

d) a ociosidade do solo urbano edificável, segundo os pressupostos legais;

e) a deterioração das áreas urbanizadas.

VI — adequação da política fiscal e financeira 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, paisagístico e arqueológico;

XI — incentivo à participação individual e comunitário no processo de desenvolvimento urbano, e pleno respeito aos direitos e prerrogativas humanas do habitante da cidade;

XII — estímulo à participação da iniciativa privada na urbanização, e de outras instituições não-estatais;

XIII — adoção de padrões de equipamentos urbanos e comunitários consentâneos com a condição sócio-econômica do País e as diversidades regionais.

Parágrafo único. Tendo em vista a execução da política de desenvolvimento urbano, indicada nesta lei, os municípios deverão celebrar convênio, autorizado pela respectiva Câmara Municipal, com o órgão federal competente, levando-se sempre em conta suas peculiaridades locais, a população e o território.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
179

CAPÍTULO II

Da Urbanização

Art. 3.º Consideram-se atividades de urbanização e sujeitas aos preceitos desta lei, nos Municípios que firmarem convênio com a União, tendo em vista a obtenção de recursos destinados ao desenvolvimento urbano:

I — a transformação de área rural em urbana;

II — a implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

III — a construção destinada a fins urbanos;

IV — parcelamento, desmembramento ou unificação do solo para fins urbanos, na forma da lei municipal.

§ 1.º A instalação, nos Municípios convenentes de equipamentos urbanos de grande porte e de interesse supramunicipal, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas e outros, dependerá, sempre, da concordância prévia do Conselho Regional de Desenvolvimento Urbano, quando em funcionamento.

§ 2.º Quando o Conselho Regional de Desenvolvimento Urbano estiver impedido de funcionar ou não instalado as suas atribuições ficarão com o respectivo Município que tiver firmado o Convênio previsto neste artigo.

§ 3.º A implantação de atividade industriais, comerciais, de serviço e de lazer, ainda que localizadas em área rural na medida do possível se nortearão por recomendação do Conselho Regional de Desenvolvimento Urbano, segundo o previsto nas diretrizes indicadas nesta lei.

Art. 4.º Para os fins desta lei, o Município convenente deverá delimitar suas áreas urbanas e de expansão urbana observado o disposto neste artigo.

Parágrafo único. As áreas urbanas e de expansão urbana deverão ser delimitadas de modo a abrangerem, no máximo, a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades previstas para os 10 (dez) anos subseqüentes observado o seguinte:

I — nos Municípios integrantes de Região Metropolitana a delimitação deverá ser feita tendo em vistas normas e diretrizes do planejamento metropolitano;

II — as normas e diretrizes do planejamento para a aglomeração urbana deverão ser observadas na delimitação das áreas urbanas e de expansão urbana dos respectivos Municípios.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
180

Art. 5.º Para os efeitos desta lei, deverá o Município que vier a firmar convênio com a União, integrando-se no programa federal de desenvolvimento urbano, definir, na forma do possível, o tipo de uso, o percentual de ocupação e o índice de aproveitamento do terreno, atendendo, a respectiva lei, às diretrizes fixadas em plano de uso do solo aprovado pelo Município.

Parágrafo único. Firmado o convênio e enquanto o Município não aprovar a lei prevista neste artigo, o índice de aproveitamento máximo não deverá exceder de uma vez toda a área do terreno.

Art. 6.º Fica vedado o desmembramento de terreno quando a parte a ser desmembrada sirva de alicerce de construção existente nas edificações verticais.

Art. 7.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 municipal.

Art. 8.º Os Municípios segundo o disposto no convênio respectivo e tendo em vista os objetivos desta lei, poderão estabelecer as seguintes áreas especiais, conforme a legislação local:

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 levando-se em conta as peculiaridades locais.

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

a) ordenação e direcionamento urbano;

b) implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários;

c) provável ocupação de terrenos edificáveis;

d) adensamento de áreas edificadas.

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

a) seus elementos naturais e de característica de ordem fisiográfica;

b) sua vulnerabilidade à 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;

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
181

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 ferroviários, autopistas.

§ 3.º Áreas de regularização fundiária são as habitadas por população de baixa renda e que devam, no interesse social, ser objeto de providências 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 são as destinadas à melhoria das condições 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 do desenvolvimento local ou regional, seja necessária a ação integrada da União, do Estado e do Município.

TÍTULO II

Da Política de Desenvolvimento Urbano

CAPÍTULO I

Da Promoção do Desenvolvimento Urbano

Art. 9.º O desenvolvimento urbano será promovido em consonância com a política estabelecida para os planos regionais, estaduais e federais do desenvolvimento nacional.

Art. 10. O Conselho Federal de Desenvolvimento Urbano — CFDU é o órgão de orientação superior para propor e acompanhar a execução da Política Federal de Desenvolvimento Urbano, competindo-lhe em razão de tanto:

I — propor diretrizes, estratégias, prioridades e os instrumentos da política federal de desenvolvimento urbano;

II — propor programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos e a programação de 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, Territórios e Municípios, especialmente os relatios à habitação, saneamento, áreas industriais, transportes urbanos e administração metropolitana e municipal;

III — articular e compatibilizar as providências concernentes ao desenvolvimento urbano exercidas por órgãos ou entidades federais e as dos Municípios convenentes, tanto as da administração direta quanto indireta, inclusive as fundações instituídas pelos poderes públicos;

IV — propor ao Ministro do Interior, para ser encaminhado ao Chefe do Executivo Federal anteprojetos relativos à legislação ordinária e complementar referentes ao desenvolvimento urbano, justificando as providências sugeridas.

V — promover levantamentos gerais a respeito do desenvolvimento urbano no País visando acompanhar a solução dos seus principais problemas e identificar as dificuldades e obstáculos existentes;

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
182

Art. 11. A União, tendo em vista a promoção do desenvolvimento urbano, respeitada a autonomia estadual e a municipal, caberá, na forma desta Lei:

I — definir a política de planejamento do desenvolvimento urbano e estabelecer as estratégias visando à sua execução;

II — fixar diretrizes gerais relativas:

a) à transformação da área rural em urbana;

b) ao uso, parcelamento, desmembramento e unificação do solo urbano;

c) aos transportes e trânsito;

d) ao saneamento;

e) à habitação;

f) à localização das atividades produtivas, com ênfase para a das industriais;

g) à proteção do meio ambiente;

h) à proteção e conservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico.

III — definir critérios para o estabelecimento de aglomerações urbanas;

IV — disciplinar as aglomerações urbanas localizadas em mais de um Estado, ouvidos os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Urbano interessados;

V — estabelecer as áreas de interesse especial previstas no art. 8.º, V, que sejam de relevância para a execução da política nacional de desenvolvimento urbano, ouvidos os Conselhos Regionais.

Art. 12. Aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Urbano — CDU compete:

I — definir, dentro do planejamento federal de desenvolvimento urbano, os respectivos planos regionais e estabelecer diretrizes, estratégicas, programas e projetos, visando à sua execução, observadas as regras básicas afins fixadas pelo CDU;

II — baixar recomendações complementares propostas pelo CDU, para aplicação no respectivo Estado;

III — expedir recomendações destinadas à implantação das aglomerações urbanas no respectivo Estado;

IV — indicar as áreas de interesse especial, previstas no art. 8.º, itens III e IV, que sejam de relevância para a política estadual de desenvolvimento urbano, ouvidos os Municípios convenentes interessados;

V — sugerir a localização de novos núcleos urbanos aos Municípios convenentes.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
183

Art. 13. Farão parte da composição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Urbano ~~CNDUs~~ os seguintes representantes: CRDUs

I — um do Conselho Federal de Desenvolvimento Urbano;

II — dois do Estado, um indicado pelo Partido majoritário na Assembléia e outro pelo principal Partido da Minoria;

III — dois das classes produtoras, através de uma representante indicado pela Federação da Indústria e um pela Federação Nacional do Comércio;

IV — dois da classe trabalhadora, através de um representante indicado pela Federação dos Trabalhadores na Indústria e um pela Federação dos Trabalhadores no Comércio:

V — um das Universidades existentes no respectivo Estado;

VI — um da Associação dos Municípios do Estado;

VII — dois do Instituto Brasileiro de Arquitetos, seção do respectivo Estado.

Art. 14. Cabe ao Ministério do Interior, para os efeitos desta Lei:

I — promover o cumprimento das diretrizes, estratégias, prioridades e programas da Política Federal do Desenvolvimento Urbano;

II — adotar as medidas necessárias ao exercício, pelos CDUs, de suas atribuições legais. /R

Parágrafo único. Os governos estaduais, na forma da Constituição Federal e segundo os preceitos desta Lei, estabelecerão a sua política de desenvolvimento urbano dispondo a respeito, se necessário, na legislação orgânica dos municípios, segundo os imperativos do planejamento federal.

Art. 15. Na promoção do desenvolvimento urbano o município, a que se refere o parágrafo único do art. 2.º, deverá:

I — definir a política municipal de desenvolvimento urbano e estabelecer as diretrizes e estratégias, planos e programas, bem como elaborar os projetos visando à sua execução, orientando-se segundo as recimendações propostas pelos CDU e complementadas pelo CDU competente; /E /R

II — legislar sobre os seguintes assuntos, orientando-se pelo disposto nesta lei e nas recomendações propostas pelo CNDU e pelo CEDU do respectivo Estado: /R

a) uso e ocupação do solo urbano;

b) construção para fins urbanos;

c) transportes, trânsito e sistema viário;

d) saneamento básico;

e) patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico; (art. 8.º, ~~XVIII, a~~; C.F.)

f) proteção do meio ambiente.

III — estabelecer, quando indicadas pelo CEDU, as áreas de interesse especial previstas no art. 8.º, itens I a IV, fixando as limitações necessárias. /as

Parágrafo único. A legislação mencionada neste artigo será elaborada em várias proposições e se possível em sugestões de entidades representativas da comunidade.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
184

CAPÍTULO II
Do Regime Urbanístico

SEÇÃO I
Dos Instrumentos do Desenvolvimento Urbano

Art. 16. Para os fins desta Lei serão utilizados pela administração municipal, segundo a legislação específica, os seguintes instrumentos:

I — o planejamento urbano;

II — os instrumentos tributários e financeiros em especial:

a) Imposto Predial Territorial Urbano, progressivo e regressivo;

b) taxas e tarifas diferençadas 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) direito de perempção.

IV — a regulamentação 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, ressalvado o disposto nesta lei (art. 29).

SEÇÃO II
Planejamento Urbano

Art. 17. Os planos de desenvolvimento dos Municípios convenentes deverão ser aprovados por lei municipal observadas as diretrizes propostas pelo CPDU e pelo CRDE competente.

Parágrafo único. Integrando os Municípios convenentes Região Metropolitana ou aglomeração urbana, os seus respectivos

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
185

planos deverão compatibilizar-se com o planejamento metropolitano ou com o estabelecido para a respectiva aglomeração urbana.

Art. 18. Os órgãos e entidades federais dos Municípios convenentes com a atuação em Região Metropolitana deverão compatibilizar sua ação com os planos, diretrizes e prioridades do planejamento metropolitano, na forma do convênio firmado.

Parágrafo único. Na formulação do planejamento para Região Metropolitana deverão ser ouvidos os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com atuação na respectiva área, observados os preceitos da legislação complementar.

Art. 19. Os órgãos e entidades federais, com atuação nos Municípios convenentes, que disponham de planos de desenvolvimento deverão compatibilizar sua ação com as diretrizes e prioridades dos planos estabelecidos para a área local, segundo o que dispõe esta lei.

SEÇÃO III

Do Direito de Superfície

Art. 20. 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. 21. A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa; se onerosa, estipularão as partes a forma de pagamentos.

Art. 22. O superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre o imóvel, a não ser o que for estipulado, diferentemente, pelas partes interessadas.

Art. 23. A superfície pode transferir-se a terceiros, e, por morte do superficiário, transmite-se a seus herdeiros.

Art. 24. Em caso de alienação do imóvel ou da superfície, o superficiário ou o proprietário tem direito de preferência, em igualdade de condições, salvo se fixado em contrário pelas partes interessadas.

Art. 25. Antes do advento do termo, resolver-se-á a superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual recebeu a respectiva concessão.

Art. 26. 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.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
186

Art. 27. A concessão, pelos Municípios, do direito de superfície em relação aos imóveis adquiridos através do exercício do direito de perempção assegurado na forma desta lei, dependerá de lei municipal que fixará, se conveniente, o valor mínimo para a aquisição.

Art. 28. O direito de superfície, constituído por pessoa jurídica de direito público interno, rege-se por esta lei, ressalvada a legislação especial.

SECÃO IV

Do Parcelamento da Edificação ou Utilização Compulsória

Art. 29. Lei municipal votada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, baseada em plano de uso do solo, poderá determinar a área a ser desapropriada, por utilidade pública, do imóvel vago para fins de parcelamento, edificação e utilização do terreno tendo em vista assegurar o aproveitamento do equipament urbano.

Art. 30. Publicada a lei mencionada no artigo anterior, o Executivo Municipal antes de proceder a desapropriação proporá ao proprietário do imóvel bases contratuais, em instrumento público, para solucionar o aproveitamento do equipamento urbano, e uma vez aceita a proposta, não será efetivada aquela providência legal.

SEÇÃO V

Do Direito de Perempção

Art. 31. Aos municípios com mais de 150.000 (cento e cinqüenta mil) habitantes é assegurado, na forma desta lei, o direito de preferência para a aquisição de terrenos urbanos objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1.º O direito de preferência, assegurado na forma desta lei, só poderá ser exercitado relativamente aos terrenos localizados em área expressamente delimitada em lei municipal, baseada em plano de uso do solo, que fixará prazo de vigência não superior a dez anos.

§ 2.º A lei de que trata o parágrafo anterior será aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal do respectivo Município, em dois turnos, publicado o projeto-lei em jornais locais.

Art. 32. O direito de perempção será exercido para atender às seguintes finalidades, entre outras de interesse social ou de utilidade pública:

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
187

I — realização de programas habitacionais para população de baixa renda;

II — criação de áreas públicas de lazer;

III — implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

IV — ordenação e direcionamento da expansão urbana;

V — constituição de áreas de preservação ecológica ou paisagística.

Art. 33. O proprietário que desejar alienar imóvel localizado na área a que se refere o art. 31, § 1.º, notificará a Prefeitura dessa intenção, anexando à notificação a proposta de compra firmada por candidato à aquisição, com o valor da transação.

§ 1.º A Prefeitura terá o prazo de 72 (setenta e duas) horas para manifestar-se, exercitando seu direito através de decreto municipal.

§ 2.º Findo o prazo de que trata o parágrafo anterior, sem manifestação expressa, entender-se-á estar o Município desinteressado na compra.

§ 3.º Caso o Município discorde do preço constante da notificação, e não entre em composição amigável com o alienante, é-lhe assegurado requerer o arbitramento administrativo a ser feito pelo Conselho Regional de Desenvolvimento Urbano, no prazo máximo de 30 dias.

§ 4.º Realizado o arbitramento de que trata o parágrafo anterior, a parte que não concordar com o preço poderá desistir do negócio.

§ 5.º Se a desistência for do proprietário e este resolver alienar o imóvel dentro de um ano, é assegurado à Prefeitura o direito de compra do imóvel pelo valor arbitrado, na forma do parágrafo terceiro, corrigido monetariamente.

TÍTULO III

Disposições Gerais

Art. 34. 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. 35. Para os fins desta lei, segundo a respectiva legislação municipal entende-se por:

I — "Equipamento Urbano": os bens destinados à prestação dos serviços de abastcimento de água, esgotamento sanitário e pluvial, limpeza pública, energia elétrica, telecomunicações, serviço postal, transportes e sistema viário, gás canalizado, segu-

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
188

rança pública e outros assemelhados, necessários ao funcionamento das cidades;

II — "Equipamento Comunitário": bens destinados à educação e cultura, saúde, recreação e esportes, abastecimento e outros assemelhados necessários à ida urbana;

III — "Percentual 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.

Parágrafo único. Diz-se "Integrado no Planejamento Urbano", o município, distrito ou povoado que através de convênio adere ao sistema federal de planejamento urbano.

Art. 36. Para os fins desta lei, equipara-se ao proprietário o compromissário comprador com título irretratável e registrado no Registro de Imóveis.

Art. 37. O Distrito Federal poderá integrar-se nó Plano Federal de Desenvolvimento Urbano, habilitando-se aos recursos de que trata o art. 42, firmando o respectivo convênio com a União.

Art. 38. O Município convenente poderá manter a delimitação de área urbana feita em lei municipal anterior à data desta lei, mesmo em desconformidade com o disposto no art. 4.º, casi em que não poderá ser expandida até que se enquadre na exigência constante do mesmo artigo.

Art. 39. Na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o Poder Público facultará a participação da comunidade através da associação comunitária, diretório de partidos políticos, sindicatos e outras entidades locais, filantrópicas e religiosas.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
189

Art. 40. O Ministério Público representará os órgãos competentes ou proporá ação visando ao cumprimento dos preceitos da presente lei.

Parágrafo único. Quando as providências judiciais previstas neste artigo tiverem por objeto a impugnação de ato ilegal, e da execução deste puder resultar a ineficácia da medida, poderá ser requerida a sua suspensão liminar.

Art. 41. Não será permitida a urbanização que impeça o livre e franco acesso público às praias, ao mar e aos locais considerados de alto valor paisagístico ou histórico.

Art. 42. Nos convênios firmados entre o Ministério do Interior e os Municípios levar-se-á em conta as peculiaridades regionais e as possibilidades sócio-econômicas da respectiva área, para efeito da aplicação das normas constantes desta lei.

Art. 43. Os recursos originários dos fundos ou de dotações orçamentárias federais destinados à aquisição de equipamentos urbanos e comunitários só poderão ser distribuídos aos Municípios que firmarem convênio com a União, através do Ministério do Interior, com vistas à observância do disposto nesta lei.

Art. 44. Fica o Poder Executivo autorizado a instituir uma Fundação destinada a estimular as práticas do planejamento, dentro das diretrizes fixadas nesta lei e a promover o treinamento de recursos humanos orientados para a promoção do desenvolvimento urbano além de buscar outros objetivos de interesse comunitário e educacional.

Art. 46. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 47. Ficam revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão, em . —
Bonifácio Andrada, Relator.

45 O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU passa a denominar-se Conselho Federal de Desenvolvimento Urbano CFDU.

GER 20.01.0050.5

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COORDENAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
190

Brasília, em 19 de maio de 1983

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Senhor Secretário

Informo ter sido deferido, pelo Senhor Presidente desta Casa, requerimento de audiência da Comissão de ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO sobre o Projeto de lei nº 775/83, conforme cópia em anexo.

Solicito acrescentar, na distribuição constante da capa do projeto em causa (*) o nome da Comissão para a qual foi requerida audiência, a fim de que fique assim indicada a tramitação a ser seguida.

Atenciosamente,

Diretora da Coordenação
das Comissões Permanentes

( ) Após o nome dessa Comissão
(*) Após o nome da última Comissão

GER 6.07

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Economia Indústria e Comércio
Gabinete do Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
191

Brasília, 12 de maio de 1983

Senhor Presidente,

Nos termos do Art. 73, § 1º, do Regimento Interno, venho requerer a Vossa Excelência seja ouvida a Comissão de Economis, Indústria e Comércio sobre o Projeto de Lei nº 775, de 1983, / do Poder Executivo, que "Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências".

Nestes termos

Pelo deferimento

Deputado PEDRO SAMPAIO
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado FLÁVIO MARCÍLIO
DD. Presidente da Câmara dos Deputados
NESTA

GER 6.07

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
192

Of. nº 095/83 Brasília, 29 de junho de 1983

Senhor Presidente:

Tenho a honra de solicitar a Vossa Excelência que se digne redistribuir o Projeto de Lei nº 775/83, do Poder Executivo, que "Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências", incluindo este órgão técnico.

A presente solicitação, com base no art. 73, do Regimento Interno desta Casa, se deve ao fato de a matéria proposta também se relacionar com a competência desta Comissão, e por não estar esgotado o limite de órgãos técnicos que devam apreciá-la.

Reitero a Vossa Excelência os meus protestos de elevada estima e consideração.

Deputado FERNANDO CUNHA
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado FLÁVIO MARCÍLIO
DD. Presidente da Câmara dos Deputados
N e s t a

GER 20.01.0050.5

CÂMARA MUNICIPAL DE PEREIRA BARRETO

ESTADO DE SÃO PAULO

PROJETO

Ofício 135/83

Pereira Barreto, 13 de junho de 1.983.

Ao Secretário-Geral da Mesa. Anexe-se
ao processo referente ao PL nº 775/83.
Em, 18/08/83

Presidente da Câmara dos Deputados

Excelentíssimo Senhor:

Levamos ao conhecimento de Vossa Excelência que, em Sessão Ordinária realizada neste Legislativo , foi aprovado por unanimidade apoio ao requerimento nº 125 / 83 de autoria do Vereador LUCAS DE MELLO, da Câmara Municipal de Ferraz de Vasconcelos.

Outrossim, solicitamos que, dada a importância do Projeto a que se refere o autor do requerimento / em epígrafe, seja o mesmo apreciado em regime de urgência. Para maiores esclarecimentos,anexamos ao presente xerocópia do requerimento.

Na expectativa de uma acolhida favorável à solicitação, antecipamos agradecimentos e reiteramos os protestos de estima e consideração.

Atenciosamente,

CÂNDIDO PINHEIRO DIAS JÚNIOR
-Presidente-

Encaminhe-se.
Em 18/08/83
Secretário-Geral da Mesa

Exmo. Sr.
Presidente da Câmara dos Deputados
BRASÍLIA/DF

CÂMARA MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELOS
ESTADO DE SÃO PAULO

REQUERIMENTO N.° 125/83
PROCESSO N.° 347/83

Considerando que o Governo Federal, enviou ao Congresso, uma nova legislação disciplinadora do uso do solo urbano;

Considerando que atraves daqueles dispositivos, se obrigará os proprietários de terrenos ociosos, ao parcelamento, a edificação ou outra utilização compulsoria, sob pena de se promover sua expropriação para posterior doação a pessoas ou grupos que se comprometam ao cumprimento de suas exigências;

Considerando que o objetivo daquela legislação, é dar função social as áreas urbanas não utilizadas, estabelecendo uma nova sistemátiva, em que o poder público, poderá recuperar via impostos, os investimentos que diretamente resultem na valorização de imóveis particulares;

Considerando que face esta medida, haverá promoção do desenvolvimento municipal, e determinará as diretrizes, quanto à ordenação de expansão de seus núcleos centrais;

Considerando finalmente que, esta propositura vem diretamente ao encontro dos anseios dos administradores municipais, particularmente ao nosso Município, que possui áreas que se encontram nessas condições,

Requeiro a Casa nos termos regimentais, após, ouvido o Plenário, para que seja enviado ofício de congratulações para com o Exmo. Senhor Presidente da República, General João Figueiredo, pela feliz iniciativa de enviar ao Congresso a propositura acima descrita, a qual proporcionará aos Municípios, uma administração mais objetiva e desenvolta, e, ainda uma participação mais ativa quanto a utilização do solo, em especial as áreas ociosas na zona urbana dos Municípios.

Requeiro ainda que seja enviado ofício ao Congresso Nacional, solicitando que a apreciação do referido Projeto se faça em regime de urgência.

Que do deliberado, seja solicitado as Câmaras Municipais do Estado, a indispensável manifestação de apoiamento, com o envio de ofício ao Cogresso Nacional, para que a referida matéria seja apreciada e aprovada em regime de urgência.

Sala das Sessões, em 16 de maio de 1983.

Vereador LUCAS DE MELLO

CÂMARA DOS DEPUTADOS
15 JUN 83
GABINETE DO PRESIDENTE

Lote: 58
PL Nº 775/1983
243
Caixa: 30

CÂMARA MUNICIPAL

Rua Antonina Junqueira, 195 — CAIXA POSTAL, 148
Telefones: 22-2500 e 22-2530

13.870 — São João da Boa Vista

Estado de São Paulo

BRASIL

★ ☆ ★

PROTOCOLO

N.o 1811/83 São João da Boa Vista, em 22 de Junho de 1983:

Ao Secretário-Geral da Mesa. Anexe-se
ao processo referente ao PL nº 775/83.
Em, 18 /08/83

Presidente da Câmara dos Deputados

Sr. Presidente:

Em atenção ao ofício nº 750/83, enviado pela Câmara Municipal de Ferraz de Vasconcelos, comunicando que o nobre Vereador Lucas de Mello, apresentou através do Requerimento nº -- 125/83, congratulando-se pelo encaminhamento ao Congresso, da - nova legislação disciplinadora do uso do solo urbano, e solicitando que a apreciação do referido Projeto se faça em regime de urgência, sendo indispensável que a referida matéria também seja apreciada e aprovada em regime de urgência.

Outrossim, informamos a V. Exa., que após o Requerimento ter passado pela Comissão de Justiça e Redação, recebeu - apoio unanime dessa Egrégia Casa de Leis.

Sem outro particular para momento, subscrevemo-nos apresentando a V. Exa., protestos de elevada estima e distinta - consideração.

Atenciosamente,

JOSÉ CARLOS TRAFANI
PRESIDENTE

Ao
Exmo. Sr.
Dep. FLÁVIO MARCÍLIO
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONGRESSO NACIONAL
BRASÍLIA = DF

Encaminhe-se.
Em 18/08/83
Secretário-Geral da Mesa

C. M. 07
ADC/

CÂMARA DOS DEPUTADOS
- 7 JUL 83
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Lote: 58 Caixa: 30
PL Nº 775/1983
244

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Brasilia, 02 de setembro de 1983

Defiro. Em 15.9.83.

PL 775/83

SENHOR PRESIDENTE^

Com meus cumprimentos pessoais, venho à presença de V.Exa. pedir juntada dos documentos anexos, a nós enviados pela Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo, ao Projeto de Lei enviado à Câmara Federal, preparado pelo C.N.D.U - Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano.

Sem mais para o momento, renovo os protestos de estima e apreço.

Atenciosamente

CUNHA BUENO
DEPUTADO FEDERAL

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO FLÁVIO MARCÍLIO
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
BRASILIA - DF

Of. 399/83

CÂMARA DOS DEPUTADOS

13 SET 83

GABINETE DO PRESIDENTE

Caixa: 30

Lote: 58
PL Nº 775/1983
245

"O PROJETO DE LEI DE DESENVOLVIMENTO URBANO"

I - INTRODUÇÃO

O projeto de lei de desenvolvimento urbano, recentemente encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República se reveste de fundamental importância para todos os segmentos econômicos e sociais de nosso país.

Tem como inspiração a necessidade da organização mais justa e eficiente do espaço urbano e objetiva a adequação de nossa estrutura jurídica a uma complexa realidade urbana criada pelo acelerado processo de industrialização brasileira. As implicações do projeto são de tal ordem que tem suscitado as mais variadas interpretações e avaliações por parte de grupos da sociedade brasileira.

A Associação das Empresas de Loteamento do Estado de São Paulo, AELO-SP, entidade que congrega e representa os legítimos empresários do setor de parcelamento do solo, tenciona a colocação de seus pontos de vista no que concerne a relação entre a legislação proposta e a atividade de produção de lotes urbanizados.

Inúmeras vezes esta Asscciação já se manifestou sobre a relevância da atividade do parcelamento do solo urbano como partícipe imprescindível na solução do problema habitacional brasileiro. Mormente no campo da habitação popular, nossos reclamos pela adoção da solução dos dois-estágios, ou seja, a aquisição do lote urbanizado para posterior auto-construção, tem obtido grande ressonância e aceitação como importante contribuição para o equacionamento do problema habitacional de baixa renda.

É, portanto, dentro da ótica da habitação popular que vimos aquilatar a coerência da legislação proposta como forma de organizar a ocupação do espaço urbano tendo em vista o princípio de sempre privilegiar os interesses sociais sobre os individuais. Mas é igualmente nosso intúito julgar os instrumentos propostos considerando que nenhum progresso social pode ser alcançado à custa do comprometimento dos direitos individuais conquistados.

./..

II - CONSIDERAÇÕES GERAIS

O ante-projeto de lei de uso do solo urbano há anos vem sido trabalhado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Sempre que divulgado tem recebido comentários dos mais contraditórios.

Alguns alegam que seu verdadeiro intúito é servir ao setor imobiliário, possibilitando o aumento da oferta de terra e a consequente redução em seus preços. Outros, não vêm nela senão interesses eleitoreiros de seus principais formuladores.

Alguns apontam para o fato de que vários dos mais controvertidos institutos jurídicos contemplados no projeto já são de lei, ou então já se encontram incluídos no projeto de reforma do Código Civil. Utilizam a evidência ou para aplacar os temores daqueles que não desejam alterações profundas do 'status quo' ou então para demonstrar a redundância e superfluidade de vários artigos do projeto. É o caso do direito de superfície, quando já existe a concessão de uso e a enfiteuse; do direito de preempção por parte do município, quando já existem tais institutos no relacionamento proprietário-inquilino, e no caso de venda de bens tombados pelo estado, além da declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, e da própria desapropriação; da obrigatoriedade de utilização de áreas vazias, quando o estado já tem o poder de desapropriar, urbanizar e revender. Outros, a opinião dos defensores mais ortodoxos e intransigentes do direito absoluto da propriedade privada, vêm no ante-projeto inovações jurídicas importantes o que torna absurda a sua aprovação como lei ordinária, exigindo emenda constitucional para sua efetiva aplicação.

Alguns apontam para a tendência centralizadora, autoritária e intervencionista do projeto em prejuízo das prerrogativas municipais no que tange à organização de seu solo urbano. Ingerência na autoridade municipal de delimitação de áreas urbanas e na criação de áreas de urbanização especial são os pontos de atrito comumente citados. Outros vem no projeto compatibilidade constitucional já que a União possui poderes para fixar normas urbanísticas gerais para todo o território nacional.

Em sua exposição de motivos o presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, Ministro Mário Andreazza elenca uma série de propostas, "visando a uma atuação mais efetiva do poder público no processo de controle do uso do solo urbano e, mais genèricamente no promoção do desenvolvimento urbano", e tem como pontos programáticos 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 valori

./...

zação 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" e também "o combate à ociosidade do solo urbano edificável e o parcelamento do solo e a edificação vertical excessivas com relação aos equipamentos urbanos e comunitários".

A leitura dos ítens acima enunciados suscita aprovação unânime, pois reflete aspiração de todos que vivem e se preocupam com os problemas gerados pelos conglomerados urbanos modernos. Portanto, o projeto tem, explicitado em seus objetivos, intentos amplamente aceitos e de indubitável curho social.

A avaliação do projeto, no entanto, não pode se limitar ao julgamento de seus intentos e de seus princípios norteadores. Deve apurar também a adequação dos instrumentos propostos às finalidades explicitadas.

III - O PARCELAMENTO DO SOLO E OS INTÚITOS DO PROJETO DE LEI DE DESENVOLVIMENTO URBANO.

Os instrumentos propostos serão analizados na medida em que afetem diretamente a atividade do parcelamento do solo urbano. Serão avaliados como instrumentos disponíveis dentro de nossa realidade concreta encerrando não sòmente seus objetivos explícitos mas também seus resultados negativos na medida em que possibilite uma utilização errônea ou distorcida.

A leitura do projeto leva a supor que tenha dois principais objetivos embora não explicitados claramente: a) impedir a especulação imobiliária e b) possibilitar a virtual desapropriação a um custo mais reduzido ou até mesmo nulo aos cofres públicos.

Com relação a primeira meta, nota-se que os instrumentos mencionados no projeto de lei visam primordialmente o combate à retenção especulativa da terra urbana como se lá estivesse a única causa dos males que afligem nossas cidades. Os formuladores do projeto parece terem enfocado as possibilidades de cada instrumento como meio de evitar a especulação sem atentar às causas mais profundas que podem estar contribuindo para a ociosidade de glebas de terra urbana.

./....

É sabido que a área da Grande São Paulo poderia acomodar um número de habitantes igual a, pelo menos, duas vezes sua atual população. Isto devido à existência de áreas não aproveitadas tanto de propriedade privada quanto pública, que pressionam a cidade a alargar suas fronteiras mais do que o mero crescimento populacional exigiria, sobrecarregando a criação de infra-estrutura urbana e de transportes, além de causar enorme ineficiência em termos de uso de combustível e de tempo do trabalhador.

Indiscutivelmente, tais áreas inexploradas se constituem em clássicos exemplos da alegada especulação imobiliária ou do uso anti-social do direito de propriedade. Seus titulares quando entidades privadas estariam, supostamente, retirando o uso das mesmas do mercado, reduzindo a oferta e, à espera de infra-estrutura urbana colocada pelos poderes públicos ou por particulares, estariam pressionando o preço das mesmas para cima. Desta forma, incorporam às mesmas valor não gerado pela atividade produtiva e socialmente desejável de seus proprietários, mas sim, redistribuem, em seu benefício , excedente gerado por terceiros.

De fato, retenção especulativa existe. E já temos nos manifestado a favor de medidas que a punam, quando culposa. Porém , em certos casos, surge a propriedade urbana inexplorada, como consequência direta de modelo de ação governamental que discrimina contra a utilização de áreas em forma de parcelamento de solo em lotes residenciais populares, impelindo seus proprietários a mantê-las estocadas e sem uso social.

As restrições impostas ao loteamento, como forma de parcelamento e uso do solo urbano, têm produzido uma política profundamente elitista, alienando toda faixa populacional de baixa renda do direito da propriedade de lotes urbanos residenciais. São medidas em grande parte impeditivas da atividade de parcelamento do solo, e embora adotadas com maior ou menor intensidade em todo o Brasil têm sido particularmente sufocantes nos grandes centros metropolitanos do País.

As empresas de parcelamento do solo tem a terra urbana como matéria prima essencial. Não é do seu interesse reter ou especular com terras mas sim obtê-las , por compra ou por concessão , e incorporá-las em empreendimentos que lhe garantam liquidez para a manutenção do giro do seu capital, de onde advém seu lucro. Portanto é do interesse da empresa loteadora que a oferta de terra urbana seja aumentada e que o mercado imobiliário seja dinamizado. No entanto , vemos com apreensão o projeto de lei que diagnostica os males urbanos de forma tão simplista e que aponta todas suas baterias para um

./.....

único mal ainda não corretamente diagnosticado, a especulação.

Com relação ao segundo objetivo, o de tornar a desapropriação um instrumento de custo mais reduzido ou até mesmo nulo, para os cofres públicos, o projeto introduz um virtual confisco do patrimônio fundiário privado.

O arbitramento de preço na transação quando o município tem preferência de compra, introduzindo deságios no preço para anular valorização decorrente de investimentos públicos, possibilita a virtual desapropriação a custos reduzidos já que hoje, o preço de mercado é tomado como valor de transação desapropriatória.

Da mesma forma, a possibilidade de desapropriação e imediata alienação a terceiros no caso de utilização obrigatória não cumprida, possibilita não só a desapropriação a custos reduzidos, já que nesta circunstância o valor de mercado de tal imóvel certamente será comprimido, como até mesmo a possibilidade de lucros na transação imobiliária por parte do poder público.

IV - O PARCELAMENTO DO SOLO E OS INVESTIMENTOS PROPOSTOS NO PROJETO DE LEI DE DESENVOLVIMENTO URBANO.

Para a obtenção das finalidades explícitas e implícitas contidas no projeto de lei são propostos os seguintes instrumentos e institutos jurídicos: a) o planejamento urbano, b) instrumentos tributários e financeiros, em especial o imposto predial e territorial urbano, progressivo e regressivo, taxas e tarifas diferenciadas, contribuição de melhoria, incentivos fiscais e fundos especiais, c) desapropriação, d) servidão administrativa, e) limitação administrativa, f) tombamento, g) direito real de concessão de uso, h) direito de superfície, i) parcelamento edificação ou utilização compulsórios, j) direito de preempção, k) regularização fundiária e l) outros instrumentos previstos em lei.

Com relação à atividade de parcelamento do solo , serão considerados questões suscitadas pelos instrumentos h) i) j) e também o disposto no artigo 3º parágrafo 10, artigo 40 e artigo 43, por serem aqueles que mais diretamente a afetam. Os demais instrumentos mencionados não introduzem reais novidades jurídicas no mercado imobiliário de loteamentos. Deixaremos aos mais diretamente interessados que avaliem por si as consequências da aprovação do projeto ora

./.....

em análise, seja em outros segmentos do mercado imobiliário, seja na esfera da divisão de poderes entre União Estados e Municípios no tocante ao planejamento e controle do desenvolvimento urbano.

1.) No artigo 3º, conforme exposição de motivos do Ministro Andreazza, "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" (grifo nosso). "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" (grifo nosso). Pergunta-se agora , porque uma vez preenchidos os requisitos exigidos por lei o proprietário não tem o direito de parcelar o solo, como o tem o proprietário que construir, mas ao invés, acha-se ainda sujeito à avaliação de conveniência ou oportunidade de permiti-lo por parte das autoridades ?

Como exposto por Toshio Mukai "trata-se de tentativa de, legalmente transformar o ato de aprovação de um loteamento, que, por natureza, e mesmo diante da Constituição Federal , deve ser um ato administrativo vinculado (licença), em ato administrativo discricionário (autorizaçãõ)".

Ainda citando o jurista Toshio Mukai,..." é da natureza das coisas que aparece a distinção, e o se saber quando cabe a autorização ou quando cabe a licença depende da natureza do direito a que se dirige. Se este está mais na órbita da titularidade do Poder Público ou do controle absoluto deste, a atividade a ser exercida pelo particular estará condicionada a um ato discricionário da Administração (autorização), como no caso do porte de arma (envolve a segurança pública), da exploração de jazida mineral (no Brasil essa exploração depende de concessão da União), da exploração de um serviço, ou do uso de bens da Administração. Se o direito está mais na órbita do particular (direitos subjetivos) o exercício da atividade estará dependente de um ato vinculado (licença) que remova o obstáculo jurídico representado pela legislação, para aquele exercício, como no caso, exatamente, do exercício do direito de propriedade, que é um direito garantido constitucionalmente.

./.....

Nesse sentido, a lição sempre magistral de Hely Lopes Meirelles: "O alvará de licença para construir ou para lotear é ato decorrente do direito de propriedade, vinculado às normas regulamentares pertinentes (Cód.Civil,art.572), e por isso, quando o interessado os atende, não pode a Prefeitura negar aprovação ao projeto de construção ou ao plano de loteamento, visto que este deferimento é uma imposição legal e não uma faculdade discricionária da Administração. "(Direito de Construir - 3ª ed. - RT - 1979 pg.179); e mais: "Aderindo ao terreno, a licença para construir ou lotear transmite-se automaticamente aos sucessores com a só alienação do imóvel, não sendo lícito à Prefeitura opor-se à expedição ou à transferência do alvará ao novo proprietário ou compromissário comprador" (ob.cit. p.179). E ainda mais, o mesmo autor nos mostra que o direito de construir ou de parcelar é um direito inerente ao direito de propriedade, posto que a garantia constitucional daquele direito, sem essas faculdades seria letra morta".

Nesse sentido "Ilegal é a conduta da Prefeitura quando indefere sumariamente o pedido de construção ou de loteamento, sem dar oportunidade de correção do projeto ou do plano ao interessado, pois o construir e o lotear são direitos inerentes à propriedade, e por isso não podem ser relegados ou suprimidos por ato unilateral da Administração, sem ser ouvido o proprietário. (ob. cit. p.176)."

Parece-nos portanto descabida a pretenção do projeto de lei de uso do solo de transformar o ato administrativo da licença em ato administrativo de autorização. Esta transformação, já que lotear é direito inerente a propriedade, fere o direito individual do proprietário na medida em que o coloca a mercê de uma avaliação de conveniência e de oportunidade inteiramente arbitrária e sobre a qual nenhum recurso poderá interpor.

Possivelmente é com o objetivo de abrandar as críticas ao disposto no artigo 3º, que no artigo 40 a habitação passa a ser incluída entre os serviços comuns de interesse metropolitano, tentativa bizarra de dar conotação pública a um serviço de caráter essencialmente privado.

./.....

2.) Os artigos 21 a 28 tratam do direito de superfície , e não trazem nenhuma grande inovação jurídica. No entanto, conjugados com o artigo 43, de acordo com o qual "para os fins desta lei, equipara-se ao proprietário o compromissário comprador com título irretratável e registrado no Registro de Imóveis", surge situação de grande complexidade no mercado de loteamentos. O compromissário comprador estaria livre para negociar com terceiros a superfície do lote compromissado, inclusive por tempo indeterminado, sem que haja a intervenção do proprietário e compromissário vendedor. Em caso de inadimplência do compromissário comprador pergunta-se como ficaria o proprietário do lote, já que o direito de superfície foi legítimamente alienado ?

3.) Os artigos 29 a 31 tratam do parcelamento , edificação ou utilização compulsórios. Conforme exposição de motivos, objetivo "a efetiva utilização de glebas ou terrenos que situados em áreas já dotadas de equipamentos urbanos e comunitários sejam mantidos ociosos por seus proprietários." Não cumprida a obrigatoriedade de utilização por parte do proprietário as glebas ou terrenos poderão ser desapropriados, facultando-se a sua alienação a terceiros que assumam a obrigação estabelecida.

O objetivo de dar utilização aos chamados "vazios urbanos" é sem dúvida louvável. Não se justifica, no entanto, a forma arbitrária como se propõe a alcançá-lo.

Como exposto acima, a utilização compulsória acarretará uma queda acentuada no valor de mercado do imóvel, mormente se seus proprietários não possuem, por si só, os recursos para dar à gleba a utilização obrigatória. Portanto, seja em composição com terceiros, seja por meio de desapropriação o proprietário estará sujeito a substancial perda do valor de seu imóvel, mormente se a utilização a que está obrigado não for compatível com a vocação do mesmo face ao mercado.

A ocupação de "vazios urbanos" é desejável sob todos os aspectos. Pergunta-se, no entanto, porque não orientar a solução deste problema no sentido de a) utilização prioritária para as áreas pertencentes aos poderes públicos, indubitàvelmente os maiores proprietários individuais de terras ociosas e b) no caso de áreas privadas, utilização dos mecanismos de indução fiscal amplamente empregadas em todas as democracias avançadas do mundo.

Os mecanismos de utilização obrigatória, sem qualquer dúvida, irão gerar oportunidades imensas tanto para corruptores quanto para corrompidos. Com objetivos dos mais variados, desde a obtenção de propriedades de terceiros a preços aviltados até a obtenção de dividendos políticos, o poder municipal de arbitràriamente obri -

./.....

gar o proprietário a uma utilização específica de sua área poderá disvirtuar os intentos da legislação proposta. Sabemos que a legislação é proposta tendo em vista sua correta utilização, no entanto seria grosseira ingenuidade ignorar a realidade e os riscos de dis - virtuamento a que ela se expõe.

Além do mais, como lembrado em recente editorial do Jornal da Tarde "por mais que o artigo 160 da Constituição defenda programàticamente a função social da propriedade, é bom não esquecer - que os bens de raiz tem sido o principal investimento das classes médias. Nesse sentido, como o projeto do solo urbano irá, na sua regulamentação distinguir os grandes especuladores imobiliários do assalariado ou profissional liberal que concentrou suas poupanças em um ou dois terrenos ?" São os pequenos investidores em terrenos que não raro, dão ao mercado a liquidez essencial para a produção em massa de lotes residenciais urbanizados, beneficiando com isto aqueles que de imediato iniciam a construção.

Sem dúvida é nos mecanismos de indução fiscal que se encontra o caminho acertado para dar à propriedade fundiária urbana a sua justa utilização social. São mecanismos de aplicação geral, que não deixam margem à corrupção e garantem o poder de iniciativa do proprietário.

A aplicação de imposto municipal progressivo com relação ao tempo e ao tamanho das áreas, consideradas as possíveis limitações de lei ou de mercado aplicáveis, obteria os efeitos de eliminação dos grandes vazios urbanos sem os traumatismos que a utilização compulsória poderá acarretar. Uma vez que as glebas sejam adequadamente utilizadas as aliquotas de impostos seriam reduzidas, criando importante incentivo à eliminação de terras ociosas.

4.) Os artigos 32 a 36 se referem ao direito de preempção atribuido ao poder público, durante o prazo não superior a dez anos em áreas previamente delimitadas.

De acordo com a exposição de motivos, o direito de preempção tem 3 finalidades. " A primeira é a obtenção de terrenos por parte do poder público ... sem a necessidade de 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. A terceira é possibilitar o poder público o conhecimento prévio das transações imobiliárias realizadas em determinadas áreas, a fim de que possa provê-las de indispensáveis equipamentos urbanos e comunitários."

./.....

A terceira finalidade é rizível, e dispensa comentários de maior profundidade. Os dois outros não se justificam , da forma como colocados.

O poder público já é, individualmente o maior proprietário de terras urbanas ociosas no país, principalmente nas cidades de maior porte. Não há portanto a necessidade de aquisição de mais glebas. Mesmo se houvesse, e em situações específicas pode realmente haver, o estado pode se apossar de qualquer área mediante a desapropriação. Fica claro, portanto, que o objetivo implícito do projeto é a desapropriação a custos mais baixos, gravando o valor da gleba para seu proprietário. Isto é possível pelo arbitramento do preço da desapropriação quando não será considerada aquela parcela do valor do imóvel atribuída a investimentos públicos na área.

Como será possível, no entanto, desagregar o valor de um imóvel em termos de seus componentes ? Qual o seu valor intrínseco, isoladamente dos investimentos públicos e também privados efetuados na área ou em suas cercanias ? Como isolar os efeitos de investimentos em equipamentos públicos daqueles melhoramentos efetuados pelos próprios proprietários ? Como mensurar aquela parcela do valor de um imóvel atribuível teóricamente a aspectos intangíveis como boa vizinhança, moda ou outras tendências de uso de solo igualmente subjetivas em nada dependendo de investimentos públicos ? E quando estes investimentos desvalorizam a propriedade, como é o caso do "minhocão" em São Paulo terá o proprietário direito a indenização ? Poderá o ilustre jurista Miguel Reale nos prover com a forma de "distinguir entre o valor real dos imóveis e o valor acrescido em virtude de programas de aperfeiçoamento urbano" sem descambar para o simplismo da fórmula - valor de compra corrigida monetàriamente ?

Além de impraticável, o instrumento como proposto no projeto de lei compromete os direitos individuais de justa remuneração pelo bem desapropriado. Mais correto seria que o estado se ressarcisse dos investimentos que beneficiem glebas privadas pela cobrança da contribuição de melhoria, instituto existente em nosso Código Civil desde 1937, e em alguns municípios já utilizado com relativo sucesso.

Da forma como o direito de preferência é apresentado no projeto só resultará em entraves burocráticos ao funcionamento do mercado imobiliário, reduzindo substancialmente sua liquidez e introduzindo a possibilidade de ocorrência de negociatas e chantagens políticas. O mercado se desorganizará e perderá agilidade com grandes prejuízos para a atividade de produção de habitações, principalmente os de interesse social, problema crítico nos centros urbanos brasileiros.

./.....

A atividade de parcelamento do solo, mais especificamente, será totalmente paralisada nas áreas sujeitas ao direito de preempção.

De acordo com o projeto de lei, deverá o proprietário notificar a prefeitura de sua intenção de alienar o terreno. Deverá a notificação ser feita por ocasião do pedido de diretrizes para lotear ou após a aprovação do loteamento, em média 18 meses depois ? Na primeira hipótese o preço desejado pelo proprietário, será o preço de área bruta ou dos lotes, sua real intenção ? Na segunda hipótese, aceitará a autoridade municipal o aumento no preço desejado decorrente das despesas de aprovação de projeto de loteamento acrescidas de custos financeiros ? Em caso negativo o arbitramento do preço considerará tal acréscimo no preço, embora, fisicamente a área ainda permaneça intocada ?

Os entraves burocráticos a que a atividade de parcelamento de solo passará a estar sujeita, serão mais impeditivos do que são no momento, acarretando redução na oferta, aumento de custos e consequentemente, preços finais menos acessíveis à população de baixa renda.

Se a intenção do legislador é garantir ao poder público a primeira opção nas transações imobiliárias, que se lhe dê o direito de preferência, porém, em condições semelhantes aos outros usos, já correntes do direito de preempção, como no caso do inquilino. Porque a odiosa discriminação contra os vendedores de glebas de terras urbanas, arbitrando-lhes o preço de forma a ser sempre inferior ao seu valor de mercado ? Porque a expropriação do lucro nesta atividade e não em todas as demais, que em maior ou menor grau se beneficiam de investimentos públicos ? Já não seria a cobrança da contribuição de melhoria, compensação suficiente pelos benefícios advindos da valorização imobiliária advinda de investimentos públicos ?

V - CONCLUSÕES

Concluimos pelas razões expostas acima, que o projeto de lei de desenvolvimento urbano, encaminhado pelo Ministério do Interior ao Congresso em 3 de Maio passado, necessita de alterações profundas.

A desorganização do mercado imobiliário que sua aprovação acarretará, da forma como se encontra, irá impedir ao invés de facilitar o acesso à terra urbana e a moradia, por parte da população de baixa renda, onde se concentra 75% do déficit habitacional brasileiro.

./...

A atividade de parcelamento do solo em lotes residenciais populares, precisa ser incentivada pelo poder público. Ao invés, ela é tolhida e discriminada, impedindo o verdadeiro empresário de atuar e criando enorme "reserva de mercado" para o loteador inescrupuloso e mau intencionado.

A preocupação louvável, porém extemporânea, do legislador, só tem agravado os males que desejava combater. Ao invés de se buscar uma solução compatível com nosso nível de renda, utilizando tecnologia intermediária disponível, as exigências impostas ao parcelamento do solo urbano tem compelido as camadas populacionais de baixa renda a se favelarem e a viverem no mais completo abandono em termos de saúde pública e demais equipamentos urbanos.

Ao contrário do que se imagina, o setor de parcelamento do solo urbano é atomizado, altamente competitivo e composto quase que exclusivamente de pequenas e médias empresas nacionais. A redução do custo da terra via aumento de sua oferta, a desburocratização e a deselitização da legislação pertinente, obtidas por meio de medidas que esta Associação tem insistentemente defendido, resultariam de pronto em sensível redução do preço do lote para o adquirente final. Os que alegam o contrário, certamente não conhecem o mercado imobiliário de lotes populares.

Pelas razões apresentadas, reafirmamos que o loteamento popular é um dos grandes veículos para ajudar na solução do problema habitacional, razão pela qual, insistimos em que tal atividade deva ser incentivada pelo Governo, como o são todas as outras atividades produtivas, quando chamadas a atender necessidades sociais, e não penalizada com legislação elitista e burocratizante, como tem ocorrido nos últimos 10 anos. O projeto de lei de desenvolvimento urbano da forma como apresentada, acentua os impedimentos à atividade de produção de lotes urbanizados - paralizará o setor e agravará os problemas sociais hoje existentes.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO DO MEIO AMBIENTE
(Inscrita no 2.o registro Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de Piracicaba
sob n.o 681, fls. 24/25 do Livro A)
Rua Dr. Alvim, 1.317 — CEP 13.400 — Piracicaba — SP — Brasil

Piracicaba, 1º de agosto de 1983.

Excelentíssimo Senhor
Membro do Congresso Nacional
Brasília-DF

Ao Secretário-Geral da Mesa. Anexe-se
ao processo referente ao PL nº 775/83.
Em, 16/09/83

Presidente da Câmara dos Deputados

O Instituto de Biociências da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (UNESP)-"Campus de Rio Claro"-SP e a Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente solicitam a Vossa Excelência se digne apresentar as emendas, que ora lhe endereçamos, no projeto de lei nº 775 de 1983 (do Poder Executivo) que dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências .

Estamos certos de que as emendas virão aperfeiçoar o referido projeto de lei e Vossa Excelência estará prestando um alto serviço aos interesses nacionais .

Prof. Amilton Ferreira
Diretor do Instituto de Biociências da UNESP (Campus de Rio Claro-SP)

Prof. Paulo Affonso Leme Machado
Presidente da Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente .

Encaminhe-se.
Em 16/9/83
Secretário-Geral da Mesa

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO DO MEIO AMBIENTE
(Inscrita no 2.o registro Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de Piracicaba
sob n.o 681, fls. 24/25 do Livro A)
Rua Dr. Alvim, 1.317 — CEP 13.400 — Piracicaba — SP — Brasil

EMENDA ACRESCENTANDO OS §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º AO ARTIGO 13:
(projeto de lei 775/83 do Poder Executivo)

§1º -"A instituição das áreas especiais previstas no art.12 deverá constar previamente dos planos da União, dos Estados e dos Municípios, conforme a competência estabelecida nesta lei . "

§2º - Os planos serão estabelecidos através de lei, devendo o Poder Executivo, quando o projeto for de sua autoria, fazê-lo publicar no Diário Oficial sessentá dias antes da remessa ao Poder Legislativo, para que os cidadãos e associações possam se manifestar .

§3º- A instalação de equipamentos urbanos de grande porte de interesse supramunicipal, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas referida no art.3º,§3º desta Lei deverá ser prevista nos planos da União ou dos Estados .

§4º - Os planos da União, dos Estados e dos Municípios deverão obrigatoriamente ser precedidos da análise :

a)da extensão da aglomeração urbana, da concentração de habitações e de centros de atividades, das condições de vida e de trabalho e das modificações introduzidas em relação a essas questões;

b)da dimensão atual de áreas verdes e dos programas de sua expansão;

c)da dimensão atual dos espaços públicos abertos e dos programas de sua utilização e expansão;

d)das consequências ambientais das medidas propostas e das soluções apontadas;

§5º- Os planos da União, dos Estados e dos Municípios mencionarão os quarteirões, ruas, imóveis, monumentos, sítios e setores a proteger ou a recuperar por motivos de ordem estética, histórica, arqueológica, turística, natural ou ecológica .

§6º- Os planos da União, dos Estados e dos Municípios levarão em conta as diretrizes previstas no artigo 2º desta lei."

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO DO MEIO AMBIENTE
(Inscrita no 2.o registro Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de Piracicaba
sob n.o 681, fls. 24/25 do Livro A)
Rua Dr. Alvim, 1.317 — CEP 13.400 — Piracicaba — SP — Brasil

JUSTIFICATIVA :

1. DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

O artigo 13 do projeto de lei preceitua: "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 " .

Essa ação integrada evidentemente não pode ser obtida por ações isoladas e sem uma metódica e organizada consulta entre os três níveis de Poder .

Do modo como o projeto foí apresentado tanto a União, como os Estados e os Municípios poderão criar áreas especiais ao sabor de impulsos momentâneos, sem um meditado e concertado planejamento . Isso porque não se exigiu a estruturação de um plano para que as áreas de urbanização preferencial, de renovação urbana, de regularização fundiária, de urbanização restrita e de integração regional sejam instituídas . Assim, como estão previstas áreas que tanto podem ser criadas pela União como pelos Estados poderemos ver surgir num mesmo espaço físico áreas que visem os mesmos objetivos, com normas conflitantes ou que se superponham prejudicialmente, chegando a inviabilizar ou a deturpar planos municipais anteriormente existentes .

Não se cultiva a técnica do plano como um remédio miraculoso e nem se ignoram suas limitações. "Como se pode planejar se todos os fatores parecem ter desenvolvimento autônomo ? Como se pode prever o assentamento futuro da cidade ? Como enfim poder avaliar e dimensionar as exigências humanas nessa situação?" ." As respostas a estas interrogações podem ser encontradas em duas ordens de considerações . De um lado, é de se insistir sobre a necessidade de uma visão global e integral e, por isso, de um "planejamento global" - que supere, por exemplo, a dicotomia entre planejamento físi

sico e programação econômica - eliminando os efeitos negativos da autonomia dos fatores . Esta via, para não ser ilusória, requer uma abordagem lenta e difícil,comportando o uso da técnica de informação especializada e tem necessidade de uma precisa vontade política . Em segundo lugar, há necessidade de se ter presente que se está dentro de um sistema e este tem mecanismos de auto-regulação, às vezes cruéis mas eficientes" (Bruno F. Lapadula, artigo "Alcune interrelazioni fra qualitá e progettazione dell'ambiente urbano" p.38-9- no livro "L'insoddisfazione ambientale negli insediamenti umani" -Fondazione Aldo Della Rocca - 1980) .

Como se acentua no III PND, o "planejamento do desenvolvimento é um processo dinâmico, condicionado pela própria evolução da sociedade e da economia do país" (Resolução nº 01 de 02.05.80 -Senado Federal) . O planejamento "é um processo, a atividade de aplicação de um sistema racional de escolhas entre um conjunto de alternativas reais de investimentos e de outras possibilidades para o desenvolvimento, baseado na consideração de custos e benefícios econômicos e sociais". (Sérgio de Andréa Ferreira - Eficácia Jurídica dos Planos de Desenvolvimento Econômico - p.19 - RDA vol. 140/abr.jun.1980) . "A atividade de planejamento se expressa documentalmente em um plano, no qual se registra a partir de um processo de previsões, a definição de objetivos a serem atingidos, bem assim a definição dos meios de ação cuja ativação, em regime de coordenação, é essencial àquele fim . Como processo sistemático, compreende também uma etapa, posterior a sua implantação, de controle e adaptação do plano às mudanças de realidade a que se deve aplicar".(Eros Roberto Grau - Planejamento Econômico e Regra Jurídica -p.63-4, Editora Revista dos Tribunais, 1978) .

O planejamento urbano se posiciona diante do direito de construir semelhantemente ao processo civil diante do direito civil, ou ao processo penal

frente o direito penal . Há uma interação entre o direito do planejamento ambiental urbano e o direito urbanístico. De nada valerão as regras de planejamento, se os planejadores nada ou muito pouco tiverem para propor diante da pobreza das normas urbanísticas . De outro lado, existindo as normas urbanísticas, estas permanecerão inatuantes ou como meras intenções, se inexistir o planejamento ou for o mesmo realizado sem um procedimento adequado, aberto à participação eficaz e intensa de todos os interessados, e orientado por pessoas idôneas para a obtenção de seus legítimos fins .

"O planejamento urbanístico visando à tutela do meio ambiente deve integrar-se no planejamento urbanístico geral . Vale dizer, o plano urbanístico geral do Município deve conter normas gerais de tutela do meio ambiente, especialmente contra a poluição, mas também contra ruídoc, em harmonia com o plano nacional e estadual, se houver ".(José Afonso da Silva - conferência "Planejamento urbano - Legislação e Áreas Críticas de Poluição - p. 134 - Anais do III Simpósio Nacional de Direito do - Meio Ambiente - São Paulo - 1982) .

"É preciso interditar as contínuas e degeneradoras agressões provocadas pelos poluentes, que atingem não só os moradores de zonas mistas, como as zonas residenciais adjacentes às zonas industriais . Daí a necessidade premente de serem criadas regras jurídicas gerais para o ordenamento do zoneamento ecológico-econômico " / (Paulo Affonso Leme Machado - Direito Ambiental Brasileiro, p. 33, Editora Revista dos Tribunais - 1982) .

PLANEJAMENTO URBANISTICO - OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

É importante que os cidadãos, as Associações, as Universidades se manifestem perante os Poderes Executivo e Legislativo . O Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal é que irá organizar e patrocinar comis-

sões ou grupos de estudos para elaborar os Planos . Os especialistas presentes nesses colegiados não se hão de fechar aos reclamos e solicitações da população não especialista (Paulo Affonso Leme Machado- artigo :"Administração participada e interesses coletivos - Jornal "O Estado de São Paulo"-09.12.82) . "A participação representa um duplo papel em importância, desde a perspectiva da gestão ambiental :pretende incorporar as percep-ções efetivas encontradas na comunidade em relação ao meio ambiente regional, dentro do processo de planejamento desde as suas primeiras etapas de diagnóstico e definição de objetivos, até as fases de execução, influindo na formação dessas percepções com o fim de ir alcançando uma coincidência cada vez maior entre a apreciação subjetiva e as condições físicas e ecológicas que, em definitivo, determinam as possibilidades e limitações que os recursos ambientais oferecem e impõem ao processo de desenvolvimento" (Santiago Torres -La incorporacion de la dimension ambiental em la planificacion regional : aspetos operacionales - p.542 -artigo no livro "Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina - Fondo de Cultura Economica- 1981) .

Os planos federais, estaduais e municipais hão de tramitar pelo Poder Legislativo . Não é outra a lição de José Afonso da Silva(Direito Urbanístico Brasileiro, págs. 148,153,163 e 181-RT-1981) e o ensinamento de Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, RT, p. 632, 1977) .

Leve-se em conta também o artigo 14 §1º do projeto em exame -"a política nacional de desenvolvimento urbano bem como suas estratégias e programas integrarão os planos nacionais de desenvolvimento " . Ora, os"planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento" se enquadram nas matérias de competência do Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, como determina o art.43,IV da E/C 1/1969.trazendo-se à colação o art.200 do mesmo Estatuto .

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO DO MEIO AMBIENTE
(Inscrita no 2.o registro Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de Piracicaba
sob n.o 681, fls. 24/25 do Livro A)
Rua Dr. Alvim, 1.317 — CEP 13.400 — Piracicaba — SP — Brasil

EMENDA ACRESCENTANDO O §4º AO ARTIGO 11 : (projeto 775/83 P.Ex.)

" A transferência do direito de construir nos casos de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico somente poderá ocorrer quando o Poder Público impuser à propriedade imóvel medidas de conservação de caráter exclusivo e não genérico " .

JUSTIFICATIVA :

Sem esta emenda teríamos uma legislação retrógrada, voltando-se à situação anterior ao decreto-lei nº 25/1937 . Da forma como dispõe o art.10º"caput" do projeto poderá se inferir que toda a vez que o Poder Público impuser um vínculo à propriedade ou realizar um tombamento, o proprietário teria direito à indenização ou a possibilidade de transferir o direito de construir . A adesão a esse entendimento legal dificultaria a existência de conjuntos arquitetônicos ou paisagísticos protegidos pelo tombamento e que alguns conseguimos tombar para justo orgulho da memória nacional .

De outro lado, não se está vedando toda a forma de compensação . A singularidade, a especialidade da limitação ao direito de propriedade fará surgir a possibilidade legal de ser transferido o direito de construir . Oportuno o afirmado por Paulo Affonso Leme Machado, em seu artigo -Tombamento: instrumento jurídico de proteção do patrimônio natural e cultural (Revista dos Tribunais, vol.563/ p. 35-6-1982) : "1.Não é de ser desprezado o contexto em que o bem está inserido . Uma propriedade situada em uma quadra em que os outros imóveis tem aproximadas características históricas ou arquitetônicas insere-se naturalmente no mesmo corpo de prescrições . Assim, se todos os bens dessa quadra ou das quadras vizinhas forem sujeitos aos mesmos gravames de conservação, inedificabilidade, preempção para a venda, com pequenas diferenças sobre futuras modificações, nada há de discriminatório . Assim, a propriedade imóvel, no caso, não está sendo sujeita a gravames e ônus de maneira desigual a outras situadas na mesma situação . Nesse caso, ocorre a possível generalidade da limitação (ainda que não

absolutamente geral, pois, poderia haver zonas diferentes numa mesma cidade) e nada há a indenizar pelo Poder Público . Exemplo de propriedade situadas em cidades históricas onde a exceção é a não conservação, como Ouro Preto e Olinda " . "2. Diferente é a situação quando uma propriedade é escolhida solitariamente para ser conservada . Muitas vezes pretende-se que ela fique como testemunha de uma determinada época ou padrão cultural . Diante dos ônus da conservação de propriedades semelhantes e vizinhas, opta-se pela conservação de um só ou de poucos bens em relação ao conunto existente.Ora, de imediato, é de se constatar que a limitação não está sendo geral no mesmo espaço geográfico ."" A indenização que postulamos aqui não é a indenização por expropriação da coisa tombada, mas simplesmente indenização pelo prejuízo ocorrido, continuando a coisa na propriedade do particular " .

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO DO MEIO AMBIENTE
(Inscrita no 2.o registro Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de Piracicaba
sob n.o 681, fls. 24/25 do Livro A)
Rua Dr. Alvim, 1.317 — CEP 13.400 — Piracicaba — SP — Brasil

EMENDA ACRESCENTANDO O §3º AO ARTIGO 11 (projeto 775/83-P.Ex.)

§3º - "A lei municipal exigirá a realização de estudos prévios que assegurem a inexistência de prejuízos atuais ou potenciais ao patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e ao meio ambiente nos locais para os quais será possível a transferência dos direitos de construir . Constatando-se a possibilidade de ocorrer prejuízos para o patrimônio a proteger, a transferência dos direitos de construir não será autorizada."

JUSTIFICATIVA :

O art. 10 "caput" indica que só poderá ser beneficiado pela transferência do direito de construir o proprietário de terreno considerado de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico .

Importante, também, proteger-se o outro local ou locais para onde se pretenda transferir o direito de construir . Poder-se-ia indagar que se ambos os locais apresentem semelhante "interesse" na proteção ocorreria ou não a transferência dos direitos de construir .

O terreno objeto da emissão do direito de construir ("parcela emissora" na expressão de Jacquignon e Dana, Le droit de l'Urbanisme, p.46, Éditions Eyrolles, 1978) inicialmente será tema de apreciação do Poder Público para saber se existe ou não interesse no patrimônio ali existente . Contudo, o Poder Público poderia se omitir em fazer a mesma análise no local para onde se pretende transferir o direito de construir ("parcela receptora" na expressão dos autores mencionados) . Para evitar-se essa omissão ou negligência é que se propõe a obrigatoriedade do estudo prévio .

Assinale-se que a instituição da transferência de direitos foi sugerida nos Estados Unidos em 1961 por Gerald D. Lloyd da "Northen Propoerties Inc" com o nome de "transferable development rights")-TDR's, conforme acentuam Juergensmeyer e Wadley(Florida Land Use Restrictions -D & Publishers Inc - 1980 -p.211) .

Com referência à legislação francesa é oportuno salientar-se "que o legislador foi feliz ao limitar o mecanismo de transferência para determinadas zonas", não "tendo cedido à pressão dos que queriam fosse generalizada a possibilidade de transferir, o que terminaria por estabelecer uma espécie de mercado de direitos de construir e o que menos se poderia dizer é que isso não se imporia no plano moral "(Roger Saint-Alary, Droit de la Construction, p.2 03-4, PUF,1977) .

O meio ambiente merece também ser protegido na transferência de direitos . O parágrafo único do artigo 10 mencionado abriu uma grande possibilidade para a realização do direito de construir . Não se pode, entretanto, ensejar essa transferência com gravames para a qualidade de vida urbana e rural, ainda que o Poder Público momentâneamente receba doação de imóvel, ou parte dele, para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários . A obrigatoriedade de estudos prévios e o impedimento gravoso da transferência do direito de construir visa - no caso da emenda apresentada - evitar o desequilíbrio do desenvolvimento e o aproveitamento injusto de uma zona da cidade em detrimento de outra .

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO DO MEIO AMBIENTE
(Inscrita no 2.o registro Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de Piracicaba
sob n.o 681, fls. 24/25 do Livro A)
Rua Dr. Alvim, 1.317 — CEP 13.400 — Piracicaba — SP — Brasil

EMENDA ACRESCENTANDO OS §3º e 4º ao ARTIGO 18 (projeto 775/83 Poder Exec.)

§3º - "O Município poderá suspender a concessão de licença ou autorização para urbanização desde o envio do projeto de lei pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo ou desde a apresentação do projeto de lei por um membro do Poder Legislativo até a votação final do referido projeto e sua sanção " .

§4º- "A suspensão das licenças e das autorizações poderão ser aplicadas pela União e pelos Estados nas condições do §2º e §3º deste artigo " .

JUSTIFICATIVA :

A medida de suspensão de licença ou de autorização é de alto alcance urbanístico . Já é da tradição do direito brasileiro através do tombamento provisório(decreto-lei nº 25/37) . É o que se encontra na legislação francesa e italiana . Na Legislação Francesa (art.L.111-8) a medida de suspensão pode chegar até o prazo de dois anos e na legislação Italiana o prazo era de dois anos, passou para três e depois para cinco anos (lei517/66) e atualmente é indeterminado (lei 291/71) .

Evitam-se autorizações e licenças quando se preparam novos planos ou diretrizes urbanísticas, que se concedidas frustrariam as novas medidas . Contudo,no prazo previsto no projeto - três meses -em que a suspensão valha por efeito de decreto, não tivesse havido tempo hábil para que o Poder Legislativo tivesse votado a lei que ampliaria o prazo da suspensão para um ano . Com os parágrafos propostos apoia-se um planejamento urbanístico sério, realizado sem superficialidade e precipitação .

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO DO MEIO AMBIENTE
(Inscrita no 2.o registro Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de Piracicaba
sob n.o 681, fls. 24/25 do Livro A)
Rua Dr. Alvim, 1.317 — CEP 13.400 — Piracicaba — SP — Brasil

EMENDA ACRESCENTANDO A ALÍNEA "h" AO ARTIGO 16, II :(Projeto nº775/83)

"h) localização de atividades produtivas em especial as indústrias " .

JUSTIFICATIVA :

A competência para legislar sobre a localização das atividades produtivas já houvera sido prevista no texto do projeto entre as atribuições da União e dos Estados . Não há razão plausível para deixar-se também de incluir entre os outros atributos dos Municípios o de ordenar seu espaço físico, inclusive determinando as destinações das várias partes do solo urbano através do zoneamento e de outras formas de regulamentação edilícia . A localização das atividades produtivas há de se integrar na ação conjunta e complementar que o projeto previu para a União ,Estados e Municípios . Não seria, contudo, possível essa integração dos Municípios se estes perdessem essa imprescindível competência que ora é aditada às outras já constantes do projeto .

Ademais essa matéria é, pacificamente, do "peculiar interesse" dos Municípios .

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO DO MEIO AMBIENTE
(Inscrita no 2.o registro Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de Piracicaba
sob n.o 681, fls. 24/25 do Livro A)
Rua Dr. Alvim, 1.317 — CEP 13.400 — Piracicaba — SP — Brasil

EMENDA DANDO NOVA REDAÇÃO AO §6º do artigo 3º :(projeto 775/83 P.Exec.)

§6º:
" Qualquer atividade de urbanização executada sem autorização ou licença, ou em desconformidade com as mesmas e com a regulamentação vigente, fica sujeita a embargo ou demolição mediante processo administrativo ou judicial " .

JUSTIFICATIVA :

A redação original prevê as atividades executadas sem autorização ou licença . Essa redação poderia induzir à confusão prestando-se a entendimentos de que bastaria a licença ou a autorização para se isentar quem exercesse as atividades de sofrer o embargo ou a demolição . A prática administrativa indica ser necessário evitar-se a dúvida na imposição da penalidade . A dúvida acaba por beneficiar o infrator das regras urbanísticas . A outorga da licença e da autorização em si mesmas não ocasionam, de imediato, a sua observância integral . O procedimento de revogação da autorização e de anulação da licença são morosos e às vezes complexos . A procura da adequada qualidade de vida urbana deve dotar a Administração de instrumentos jurídicos e eficazes, sem prejuízo da observância do devido processo legal .

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO DO MEIO AMBIENTE
(Inscrita no 2.o registro Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de Piracicaba
sob n.o 681, fls. 24/25 do Livro A)
Rua Dr. Alvim, 1.317 — CEP 13.400 — Piracicaba — SP — Brasil

EMENDA DANDO NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 3º, IV : (Projeto 775/83 P.Exec.)

"IV - a construção, a reforma e a demolição destinadas a fins urbanos " .

JUSTIFICATIVA :

Inobstante constar do art. 3º, V a equiparação da reforma e da demolição à construção, será de prudência legislativa incluir esses conceitos já no item IV, porque o §1º do mesmo artigo exige licença para a construção .

Ensejando-se a dúvida da obrigatoriedade da licença frustrar-se-ia o objetivo do item mencionado . Por exemplo, a legislação francesa é expressa ao prever a licença para demolir (art. L. 430-1).

x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x

EMENDA DANDO NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 3º, §1º (projeto 775/83 P.Exec.)

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

JUSTIFICATIVA :

A nova redação é apresentada por coerência com a modificação proposta no item IV . Dessa forma, altera-se a redação original de " a mencionada" para "as mencionadas " .

CÂMARA DOS DEPUTADOS

23 AGO 83

GABINETE DO PRESIDENTE

Caixa: 30

Lote: 58
PL Nº 775/1983
271

CÂMARA MUNICIPAL

GUARARAPES
ESTADO DE SÃO PAULO

OFÍCIO Nº 383/1983
PROC. Nº 143/1983

Ao Coord. da Comissões Permanentes
e/ 19/10/83
pulsar

GUARARAPES, 28 DE SETEMBRO DE 1983.-

Ao Secretário-Geral da mesa. Anexe-se
ao processo referente ao PL nº 775/83.
Em, 19/10/83

Presidente da Câmara dos Deputados

SENHOR PRESIDENTE.

CUMPRIMENTANDO VOSSA EXCELÊNCIA, VIMOS COM SATISFAÇÃO INFORMAR QUE ESTE LEGISLATIVO, DELIBEROU HIPOTECAR APOIO / AO DOCUMENTO "O USO DO SOLO URBANO" - CONSIDERAÇÕES DA FUNDAÇÃO PRE-/ FEITO FARIA LIMA - CEPAM, SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 775/83.

ESCLARECEMOS QUE A REFERIDA MATÉRIA FOI ENCAMINHADA A COMISSÃO DE REDAÇÃO E JUSTIÇA, QUE EXAROU SEU PARECER (CÓPIA ANEXA), SENDO O MESMO APROVADO POR UNANIMIDADE EM SESSÃO ORDINÁ-/ RIA REALIZADA NO DIA 20 DO CORRENTE.

SENDO O QUE NOS CUMPRIA DAR AO CONHECIMENTO DE VOSSA EXCELÊNCIA, CONFORME SOLICITAÇÃO DA CITADA COMISSÃO, APROVEITAMOS O ENSEJO PARA REAFIRMAR-LHE NOSSA ELEVADA ESTIMA E DISTINTA CONSIDERAÇÃO.

ATENCIOSAMENTE

TAREK DARGHAM
- PRESIDENTE -

AO
EXMO. SR.
PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
BRASÍLIA.-

CÂMARA MUNICIPAL

GUARARAPES

ESTADO DE SÃO PAULO

22/9/83

PARECER Nº 58/83

DA COMISSÃO DE REDAÇÃO E JUSTIÇA AO PROCESSO Nº 143/1983.-

APRECIAMOS O PROCESSO EM REFERÊNCIA, QUE ENGLOBA AS CONSIDERAÇÕES DA FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM, SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 775/83, QUE DISPÕE SOBRE O USO DO SOLO URBANO E APRESENTA RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAMENTO DE SEU TEXTO.

O OFÍCIO ESPECIAL ENCAMINHADO POR SUA EXCELÊNCIA O SENHOR SECRETÁRIO DO INTERIOR, CONCLAMA PREFEITOS E VEREADORES PARA QUE SE JUNTEM À LUTA POLÍTICA PELA MELHORA E APERFEIÇOAMENTO DO PROJETO.

ESTUDAMOS O CONTEÚDO DO PROCESSO, CONSIDERANDO BASTANTE OPORTUNO QUE O ORGÃO DO PORTE DO CEPAM SE MANIFESTE DESDE JÁ A RESPEITO DE ASSUNTO TÃO IMPORTANTE E QUE INTERESSA A TODOS OS MUNICÍPIOS.

AO NOSSO MODESTO VER, TANTO AS CONSIDERAÇÕES GERAIS APRESENTADAS, COMO AS RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAMENTO DO TEXTO DO PROJETO SÃO MERECEDORAS DA ATENÇÃO DOS PARLAMENTARES, AO APRECIAREM A PROPOSIÇÃO.

POR ASSIM ENTENDERMOS, PROPOMOS SEJA OFICIADO À CÂMARA DOS DEPUTADOS, APOIANDO O DOCUMENTO "O USO DO SOLO URBANO - CONSIDERAÇÕES DA FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM, SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 775/83.-

É O NOSSO PARECER.

SALA DAS COMISSÕES, 16 DE SETEMBRO DE 1983.-

PAULO FEREIRA DE ARRUDA - RELATOR - PRESIDENTE

DR. NORMAN STORTO - SECRETÁRIO -

ARY GERALDO ZANETTI - MEMBRO -

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARARAPES.
Protocolo n.º 193
Processo n.º 143/83
Livro n.º 02
Entrada 20/09/83

Câmara Municipal de Francisco Morato

ESTADO DE SÃO PAULO
CGC 50 528 983/0001-01

RUA VIRGILIO MARTINS DE OLIVEIRA, 55 — FONE: 438-2202 — CEP 07790

Francisco Morato, 13 de setembro de 1983.

Ofício nº 295/83

Ao Secretário-Geral da Mesa. Anexe-se ao processo referente ao PL nº 775/83.
Em, 24/10/83.

Presidente da Câmara dos Deputados

Prezado Senhor:

Apraz-me vir à presença de V.Exa., para respeitosamente enviar-lhe cópia dos Requerimentos nºs. 125/83 e 131/83, da Câmara Municipal de Ferraz de Vasconcelos, para os quais, em apoio, solicito a especial atenção, pelos motivos justificados na propositura.

Ao ensejo, renovo meus protestos de estima e - consideração.

Atenciosamente,

ÁROLDO ADÃO DA SILVA
Presidente

Exmo. Senhor
FLÁVIO MARCILIO
DD. Presidente da Câmara dos Deputados
BRASÍLIA - DF

Encaminhe-se.
Em 24/10/83
Secretário-Geral da Mesa

CÂMARA MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELOS

ESTADO DE SÃO PAULO

REQUERIMENTO N.° 125/83
PROCESSO N.° 347/83

Considerando que o Governo Federal, enviou ao Congresso, uma nova legislação disciplinadora do uso do solo urbano;

Considerando que através daqueles dispositivos, se obrigará os proprietários de terrenos ociosos, ao parcelamento, a edificação ou outra utilização compulsória, sob pena de se promover sua expropriação para posterior doação a pessoas ou grupos que se comprometam ao cumprimento de suas exigências;

Considerando que o objetivo daquela legislação, é dar função social as áreas urbanas não utilizadas, estabelecendo uma nova sistemátiva, em que o poder público, poderá recuperar via impostos, os investimentos que diretamente resultem na valorização de imóveis particulares;

Considerando que face esta medida, haverá promoção do desenvolvimento municipal, e determinará as diretrizes, quanto à ordenação de expansão de seus núcleos centrais;

Considerando finalmente que, esta propositura vem diretamente ao encontro dos anseios dos administradores municipais, particularmente ao nosso Município, que possui áreas que se encontram nessas condições,

Requeiro a Casa nos termos regimentais, após, ouvido o Plenário, para que seja enviado ofício de congratulações para com o Exmo. Senhor Presidente da República, General João Figueiredo, pela feliz iniciativa de enviar ao Congresso a propositura acima descrita, a qual proporcionará aos Municípios, uma administração mais objetiva e desenvolta, e, ainda uma participação mais ativa quanto a utilização do solo, em especial as áreas ociosas na zona urbana dos Municípios.

Requeiro ainda que seja enviado ofício ao Congresso Nacional, solicitando que a apreciação do referido Projeto se faça em regime de urgência.

Que do deliberado, seja solicitado as Câmaras Municipais do Estado, a indispensável manifestação de apoiamento, com o envio de ofício ao Cogresso Nacional, para que a referida matéria seja apreciada e aprovada em regime de urgência.

Sala das Sessões, em 16 de maio de 1983.

Vereador LUCAS DE MELLO

CÂMARA MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELOS

ESTADO DE SÃO PAULO

REQUERIMENTO N.° 131/83
PROCESSO N.° 353/83

Considerando que o nobre Senador Humberto Lucena, apresentou o projeto de Lei complementar n.° 37/83, dispondo sobre a nova redação ao disposto no artigo 7.°, da Lei Complementar n.° 25/75, que estabelece limites e critérios para a remuneração dos senhores vereadores;

Considerando que a referida propositura, pretende ampliar o limite máximo a ser aplicado com a remuneração dos senhores vereadores, de 3% para 5% (cinco por cento);

Considerando que o referido projeto de lei complementar, viria sanar uma grande injustiça que sofrem os edís, ou seja, na grande maioria dos municípios os mesmos não recebem a remuneração que fazem jus, em decorrência daquele pequeno percentual (3%) sobre a receita;

Considerando que na atual conjuntura econômica, o vereador desempenha o papel de assistente social, o que lhe gera enormes gastos, pois todos os necessitados a ele recorrem, e, este procedimento esgota seu orçamento pessoal;

Considerando que não obstante o ilimitado esforço do Senador Lucena, para ver sua propositura aprovada, esta recebeu uma emenda que fará com que retorne às Comissões e ao Senado, além do que, pretende que tal benefício seja concedido somente aos vereadores de municípios com população acima de 500 mil habitantes;

Considerando que a emenda Moesh, como passou a ser conhecida, modifica totalmente a essência do projeto do Senador Lucena, visto que, os municípios com pouca população, por vezes, mais carentes, são os que possuem os vereadores que ganham menos e desembolsam mais dinheiro para auxiliar as pessoas necessitadas;

REQUEIRO a Casa nos termos regimentais, após ouvido o Plenário, para que seja enviado ofício à Câmara dos Deputados, reivindicando a reinclusão do Projeto de Lei Complementar do Senador Lucena, na pauta da Ordem do Dia, e que sua apreciação se faça em regime de urgência.

REQUEIRO MAIS, para que seja solicitado das Câmaras Municipais do Estado, o envio de ofício à Câmara dos Deputados, reivindicando a reinclusão do mencionado projeto na Ordem do Dia, e que sua apreciação se faça em regime de urgência.

Sala das Sessões, em 16 de maio de 1983.

Vereador SERGIO ARLOW

CÂMARA DOS DEPUTADOS
16 SET 83
GABINETE DO PRESIDENTE

Lote: 58 Caixa: 30
PL Nº 775/1983
276

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL

ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PRESIDENTE
Ofício nº 1125/83 - DL
Processo CM nº 820/83

São Caetano do Sul,
12 de dezembro de 1983

Ao Senhor Secretário-Geral da Mesa.
Anexo ao processo referente ao
Projeto de Lei n.º 775 / 83.
Em 08 / 02 / 84
Presidente da Câmara dos Deputados

Senhor Presidente:

Cumpre-nos comunicar a Vossa Excelência que esta Edilidade, em razão do ofício especial nº 027, expedido pela Secretaria de Estado dos Negóciosdo Interior - SP. - houve por bem deliberar, manifestando integral apoio - às sugestões apresentadas pela Fundação "Prefeito Faria Lima" - CEPAM - com referência ao Projeto de Lei que tramita nessa Casa Legislativa e que dispõe sobre o uso do solo urbano.

Servimo-nos do ensejo a fim de manifestar a Vossa Excelência as -expressões de nossa real consideração e apreço.

SYLVIO PÉLLICO ELME
Presidente

Exmo.Sr.
Deputado FLÁVIO MARCÍLIO
DD.Presidente da Câmara Federal
BRASÍLIA 70000
hrt

Encaminhe-se.
Em 01 / 03 / 84
Secretário-Geral da Mesa

Mod. 20-A - 21x31 - 10.000 - 12/82

CÂMARA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS

ESTADO DE SÃO PAULO

OFÍCIO Nº 802/83

Penápolis, 17 de junho de 1 983.

Ao Secretario-Geral da Mesa. Anexe-se
ao processo referente ao PL nº 775/83.
Em, 21 /12/83

Presidente da Câmara dos Deputados

Senhor Presidente,

Expressa este Legislativo penapolense, inteira manifestação de apoio aos requerimentos da Câmara Municipal de Ferraz de Vasconcelos e solicita de Vossa Excelência especial atenção aos termos das proposituras apresentadas, cujas cópias seguem anexas.

Sendo o que se nos oferece na oportunidade, reiteramos a Vossa Excelência, protestos de estima e consideração.

Respeitosamente,

JUVENAL RODRIGUES DE BRITTO

Presidente

Ao

Excelentíssimo Senhor

DD. PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Brasília - DF

wcs*

Encaminhe-se. Em 21.12.83.
Paulo Affonso M. de Oliveira
Secretário Geral da Mesa

CÂMARA MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELOS

ESTADO DE SÃO PAULO

1º

REQUERIMENTO N.º 125/83
PROCESSO N.º 347/83

Considerando que o Governo Federal, enviou ao Congresso, uma nova legislação disciplinadora do uso do solo urbano;

Considerando que através daqueles dispositivos, se obrigará os proprietários de terrenos ociosos, ao parcelamento, a edificação ou outra utilização compulsória, sob pena de se promover sua expropriação para posterior doação a pessoas ou grupos que se comprometam ao cumprimento de suas exigências;

Considerando que o objetivo daquela legislação, é dar função social as áreas urbanas não utilizadas, estabelecendo uma nova sistemátiva, em que o poder público, poderá recuperar via impostos, os investimentos que diretamente resultem na valorização de imóveis particulares;

Considerando que face esta medida, haverá promoção do desenvolvimento municipal, e determinará as diretrizes, quanto à ordenação de expansão de seus núcleos centrais;

Considerando finalmente que, esta propositura vem diretamente ao encontro dos anseios dos administradores municipais, particularmente ao nosso Município, que possui áreas que se encontram nessas condições,

Requeiro a Casa nos termos regimentais, após, ouvido o Plenário, para que seja enviado ofício de congratulações para com o Exmo. Senhor Presidente da República, General João Figueiredo, pela feliz iniciativa de enviar ao Congresso a propositura acima descrita, a qual proporcionará aos Municípios, uma administração mais objetiva e desenvolta, e, ainda uma participação mais ativa quanto a utilização do solo, em especial as áreas ociosas na zona urbana dos Municípios.

Requeiro ainda que seja enviado ofício ao Congresso Nacional, solicitando que a apreciação do referido Projeto se faça em regime de urgência.

Que do deliberado, seja solicitado as Câmaras Municipais do Estado, a indispensável manifestação de apoiamento, com o envio de ofício ao Cogresso Nacional, para que a referida matéria seja apreciada e aprovada em regime de urgência.

Sala das Sessões, em 16 de maio de 1983.

Vereador LUCAS DE MELLO

2º

CÂMARA MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELOS

ESTADO DE SÃO PAULO

REQUERIMENTO N.º 131/83
PROCESSO N.º 353/83

Considerando que o nobre Senador Humberto Lucena, apresentou o projeto de Lei complementar n.º 37/83, dispondo sobre a nova redação ao disposto no artigo 7.º, da Lei Complementar n.º 25/75, que estabelece limites e critérios para a remuneração dos senhores vereadores;

Considerando que a referida propositura, pretende ampliar o limite máximo a ser aplicado com a remuneração dos senhores vereadores, de 3% para 5% (cinco por cento);

Considerando que o referido projeto de lei complementar, viria sanar uma grande injustiça que sofrem os edís, ou seja, na grande maioria dos municípios os mesmos não recebem a remuneração que fazem jus, em decorrência daquele pequeno percentual (3%) sobre a receita;

Considerando que na atual conjuntura econômica, o vereador desempenha o papel de assistente social, o que lhe gera enormes gastos, pois todos os necessitados a ele recorrem, e, este procedimento esgota seu orçamento pessoal;

Considerando que não obstante o ilimitado esforço do Senador Lucena, para ver sua propositura aprovada, esta recebeu uma emenda que fará com que retorne às Comissões e ao Senado, além do que, pretende que tal benefício seja concedido somente aos vereadores de municípios com população acima de 500 mil habitantes;

Considerando que a emenda Moesh, como passou a ser conhecida, modifica totalmente a essência do projeto do Senador Lucena, visto que, os municípios com pouca população, por vezes, mais carentes, são os que possuem os vereadores que ganham menos e desembolsam mais dinheiro para auxiliar as pessoas necessitadas;

REQUEIRO a Casa nos termos regimentais, após ouvido o Plenário, para que seja enviado ofício à Câmara dos Deputados, reivindicando a reinclusão do Projeto de Lei Complementar do Senador Lucena, na pauta da Ordem do Dia, e que sua apreciação se faça em regime de urgência.

REQUEIRO MAIS, para que seja solicitado das Câmaras Municipais do Estado, o envio de ofício à Câmara dos Deputados, reivindicando a reinclusão do mencionado projeto na Ordem do Dia, e que sua apreciação se faça em regime de urgência.

Sala das Sessões, em 16 de maio de 1983.

Vereador SERGIO ARLOW

CÂMARA [illegible]

19 AGO 83

GABINETE DO PRESIDENTE

Lote: 58
PL Nº 775/1983
280

Caixa: 30

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO

ESTÂNCIA BALNEÁRIA

ESTADO DE SÃO PAULO

G.P.Of.nº 246/84

São Sebastião, 30 de abril de 1984.

Ao Senhor Secretário Geral da Mesa.
Anexo-lhe cópia do ofício referente ao
Projeto de Lei nº 775 / 83.
Em 25 / 05 / 84

Presidente da Câmara dos Deputados

Senhor Presidente:

A propósito do substitutivo que o Deputado Bonifácio Andrade (PDS-MG) pretende apresentar com vistos à vinculação da execução da reforma urbana às assinaturas de convênios entre municípios e um .. Conselho Federal de Desenvolvimento Urbano, gerido pelo Ministério do Interior, segundo matéria veiculada no "Estado de São Paulo", edição de 19.03.83, sob o título "Reforma urbana limita municípios", de Christina Velho , não posso deixar de manifestar meu repúdio à infeliz posição assumida pelo parlamentar.

Tal como proposto o substitutivo, o resultado prático que disto decorrerá será a sobrecarga da Administração Central.

É de se reconhecer que já pesa nos ombros dessa Administração Federal gama inestimável de encargos, por isso que difícil , sob certos aspectos, de um melhor desempenho.

O substitutivo em exame é desaconselhável por diversos motivos.

Primeiro, porque na atual conjuntura, a descentralização favorece a administração, não se admitindo a concentração de encargos.

Depois, porque o referido substitutivo afronta o salutar princípio da autonomia municipal.

Por derradeiro e como principal motivo, cumpre-me realçar que a própria Lei Orgânica dos Municípios, sabiamente a estes deferiu competência para legislação sobre tudo o quanto respeite aos seus peculiares interesses.

Ora, uso do solo municipal é questão de relevantíssimo interesse do Município, e só ele e sua população conhecem a melhor forma de discipliná-lo.

Para esboroar a idéia contida no substitutivo basta lembrar ser inadmissível, em face da extensão territorial do País e a própria conformação geográfica que caracteriza as múltiplas regiões, dentro até de um mesmo Estado, sem contar a disponibilidade variável de recursos humanos e financeiros entre as regiões do País, a existência de uma única norma legal a disciplinar seu desenvolvimento.

...

...

Face ao exposto, repudio o substitutivo, na expectativa de que não frutifique.

No ensejo, renovo a V.Exa. os protestos de elevada estima e distinta consideração.

DÉCIO MOREIRA GALVÃO
Prefeito Municipal

Encaminha-se.
Em 25/05/84
Secretário-Geral da Mesa

Exmo. Sr.
Deputado FLÁVIO MARCILIO
DD. Presidente da Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
BRASILIA /DF

Ref. 02 - 30 bls. 50x4 - 02/84 - MARPEL

Caixa: 30
Lote: 58
PL Nº 775/1983
282

CÂMARA DOS DEPUTADOS
-2 MAI 84
GABINETE DO PRESIDENTE

CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Of. 111/84

Brasília, 20 de novembro de 1984

Defiro. Em 22.11.84

Senhor Presidente

Em atendimento a deliberação unânime desta Comissão, solicito a Vossa Excelência autorizar a anexação do Projeto de Lei nº 3.695/84 - do Sr. Adail Vettorazzo - ao de nº 775/83, por versarem matéria análoga.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de consideração e apreço.

Deputado GORGÔNIO NETO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor
Deputado FLÁVIO MARCÍLIO
DD. Presidente da Câmara dos Deputados

SS
GER 20.01.0050.5

CÂMARA DOS DEPUTADOS

22 NOV 84

GABINETE DO PRESIDENTE

Lote: 58 Caixa: 30

PL Nº 775/1983

283

Prefeitura Municipal de Vespasiano

Sr. Prefeito Municipal

Dr. Luiz Issa

Considerações sobre o projeto de Lei Nº 775/83 (Do poder Executivo)

Desta Lei destacam-se

Seção III

Do Direito de Superficie

O Art. 21 diz que 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.

Seguem-se outros artigos complementares do primeiro

Há pareceres de eminentes juristas, com base nas leis vigentes e na propria Constituição Federal. Nesta o direito de propriedade é assegurado pelo seu artigo 153 § 22. "É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia ou justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no artigo 161, facultando ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária.

O interesse social, mencionado, tem sentido genérico, mesmo porque nossa Constituição não faz distinção de Classe Social. Tanto o proprietário como o superficiário (neologismo aplicado ao pretendente à construção em terreno alheio) são membros da mesma sociedade.

Se é um direito do proprietário dispôr como bem entender de seu terreno, não se justifica uma lei especial para esse fim, bastando os contratos firmados pelas partes interessadas, e que já tem sido feito há algum tempo. Sob a égide da lei, deixa transparecer obrigatoriedade, para os mal informados ou mal intencionados. Haverá estímulo na cobiça pela coisa alheia. Uma forma de angariar a vontade de possuir de fato, embora não de direito. Temos conhecimento de pessoa que construiu casa em terreno alheio, consciente de que estava fazendo. Ao ser interpelado, propôs a venda da casa ao proprietário do lote ou a compra do mesmo, para solucionar o problema. Fato ocorrido em área urbanizada, na cidade de São Paulo. O projeto de lei nos moldes propostos é uma autêntica "sinal verde" para os "golpes" dessa natureza. Forçar uma situação que depois poderia ser corrigida com amparo da lei. Poderá, entretanto, ocorrer problemas imprevisíveis, dependendo da reação de cada um.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
135

Parece mais razoável a destinação, em loteamentos novos, de áreas para fins sociais, bem definidos em lei. O Município poderia consentir na construção, nestes terrenos, nos moldes propostos, agindo em nome da municipalidade e dentro de legislação específica, a ser criada. Nos terrenos já existentes, essa medida leva a modificar o sistema consagrado. A mudança nas "regras do jogo" lembra decisões com efeito retroativo. Provoca um desequilibrio na estrutura social, causando descrédito e desconfiança.

Um terreno adquirido, às vezes, com sacrifício e por isto mesmo não podendo receber de imediato a construção, não significa propriedade adquirida com fim especulativo. Configurada essa hipótese, nos casos em que haja proprietários com enúmeros terrenos, em situação improdutiva, o remédio do imposto territorial, com crescimento progressivo, aceleraria a sua comercialição, liberando-o para terceiros. Se não negociado, o seu proprietário estaria cumprindo obrigação social, através do pagamento do Imposto mais elevado das áreas ociosas. E se o mesmo faltar com o pagamento do imposto, findo um prazo determinado, estaria sujeito a desapropriação, facultando-se a alienação do terreno à terceiros que pretenda construir, comprovando-esta condição a curto prazo.

Desta forma haveria uma oferta maior no mercado imobiliário, e consequentemente redução de preços, sem a incomoda figura do "Superficiário."

Seção IV

Do parcelamento de Edificação ou utilização compulsórios

O art. 29 propõe a criação de Lei Municipal, baseada em plano de uso do solo, para determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios de terreno vago, fixando condições e prazos para sua - execução.

Seguem-se artigos complementares.

Como os da Seção anterior, o objetivo é a utilização do terreno vago, neste caso exigindo de seu proprietário o parcelamento ou edificação ou utilização, dentro de prazo estabelecido, com notificações averbada no registro de imóveis

É o município intervindo na coisa particular, á título de assegurar o aproveitamento do equipamento urbano existente, exigindo do proprietário o cumprimento de atos, a curto prazo, sem o que será passivel de desapropriação do seu imóvel. Há, aparentemente, a introdução de novo conceito de propriedade urbana, parece-nos que poderiamos chama-lo de propriedade temporária, porquanto, apesar da dimensões-do território brasileiro, A Lei Federal, há pressa em se movimentar a

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA 136

coisa alheia,passando de um para outro proprietário, sob pretexto de interesse da comundade.

Em se tratando do parcelamento do terreno,em área de expansção urbana com finalidade residêncial ou industrial ainda se admite a interferência do poder público, no sentido de incluir a referida área no seu plano de desenvolvimento, como de resto, é do interesse de seu proprietário a formação do loteamento. Este deverá ser executado no seu devido tempo, à medida que o interesse público - se manifestar. Torno a insistir que é indispensável Lei especial-para esse fim,se existe o instituto da desapropriação, uma vez comprovada a necessidade do interesse público. A própria Lei Municipal de parcelamento do solo urbano regula o procedimento, nesta - materia, com referência as áreas de dominio público. Independentemente da sua utilização, para o fim de parcelamento os terrenos em áreas de expansão, além do perimetro urbanizado,deverão ter a taxação do imposto territorial proporcional à proximidade do centro urbano. Desta forma,se o seu proprietário não se dispuser a parcelar o terreno,ver-se-a compelido a negocía-lo para quem possa. Poder-se-ia incluir na lei municipal a exigência,ao proprietário,da execução de toda a infraestrutura do loteamento (água,esgoto sanitário,esgoto pluvial,energia elétrica,telefone,pavimentação etc.), dentro dos padrões das concessionárias locais de serviços públicos, com cronograma de execução a ser aprovado pela Prefeitura. O proprietário ou concessionários seriam ressarcidos desse ônus,atraves da cobrança aos promitentes compradores de lotes,dos tributos e taxas que venhar recair sobre serviços e obras, de acordo com legislação pertinente. Essa medidae aliviaria a Prefeitura de despesas. Enquanto o custo dessas obras na fase de implantação seria - bastante reduzido, a Prefeitura estaria aplicando seus recursos - em outras áreas de interesse público.

Quanto à Edificação ou Utilização, a desapropriação, já é utilizada pelo Poder Público, quando necessárias.

Não se pode prever a extensão das reações, quando o interesse privado é atingido, principalmente de forma compusória. No terreno - politico, onde infelizmente ainda existe a perseguição e luta do poder por grupos,poderia haver sérios problemas, com a sdoção desse sistema de intervenção compulsória.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO 137

Prefeitura Municipal de Vespasiano

Seção V

Do direito de Preempção

O Artº 32 confere ao Município o direito de preferência para aquisição de terrenos urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

Se o terreno pretendido se destina a loteamento para Conjuntos Habitacionais ou implantação de alguma atividade contrario aos interes- ses da comunidade, em áreas próximas as zonas residênciais, o Município deveria ser ouvido, antes de realizado a sua alienação, sob - pena de nulidade da mesma.

As finalidades apresentadas no artº 33 são, em tese, aceitáveis desde que a interferência não seja politica, envolvendo interesses partidários.

A desapropriação, por interesse público quando bem fundamentada ainda é o melhor caminho, posto que não restringe a liberdade de ação - do proprietário urbano, nas negociações particulares.

Desde que haja uma lei de uso do solo, o terreno, objeto de alienação, continuará tendo a mesma classificação quando passar de um para outro proprietário,e, se for de interesse do Município, será objeto- de desapropriação.

Por outro lado, a delimitação da área onde incidira o direito de preempção, ficaria como uma especie de reserva para o poder público. A mudança de Governo Municipal poderia mudar os planos iniciais. Em loteamentos a serem aprovados essa medida seria simplificada, através- de plano de parcelamento urbano.

Considerações que deverão merecer o parecer da Procuradoria Jurídica da Prefeitura.

Vespasiano, 01 de dezembro de 1983.

Ao Sr. Prefeito.
-Lauro Pimponi Dr.-
-Chefe do D.E.U.-

Prefeitura Municipal de Vespasiano - M. G. -

LT/imb.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
138

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES

GABINETE DO PREFEITO

Of. nº 136/GAB/84 Bento Gonçalves, 21 de fevereiro de 1984.

Senhor Secretário:

Pelo presente, solicitamos a Vossa Senhoria a gentileza de nos enviar quatro (4) cópias do Projeto de Lei nº 775/83, que "dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências"; do parecer do relator e do substitutivo apresentado.

A razão do pedido supracitado, é para fazermos a distribuição da referida Lei para outros setores interessados desta Prefeitura.

Na oportunidade, apresentamos a Vossa Senhoria nossas atenciosas saudações.

AIDO JOSÉ BERTUOL
Vice-Prefeito em exercício

Ilmo. Sr.
Ruy Omar Prudêncio da Silva,
MD. Secretário da Comissão de Constituição e Justiça
Câmara dos Deputados,
BRASÍLIA - DF.

/CT

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMARES DO SUL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
139

Ofício nº 289/84 Palmares do Sul(RS), 21 de fevereiro de 1984.

Sr. Secretário:

Servimo-nos do presente para acusar o recebimento de seu Of. Circular nº 1/84-CCJ, de 10.02.84, a cujos dizeres - dispensamos toda a nossa atenção, passando a respondê-lo.

Agradecendo a gentileza da remessa não só do próprio Ofício como de seus anexos, levamos a seu conhecimento que estamos estudando a matéria, de máximo interesse municipalista , e, tão pronto tenhamos alguma sugestão, leva-la-emos a seu conhecimento.

Sem outro motivo para o momento, firmamo-nos

Atenciosamente

Engº Agrº Ney Cardoso Azevedo
Prefeito Municipal

Ilmo. Sr.
Deputado Ruy Omar Prudêncio da Silva
M.D. Secretário da Comissão de Constituição e Justiça da
Câmara dos Deputados - Anexo IV
70160 - BRASÍLIA (DF).

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
140

ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO

Em, 21 de Fevereiro de 1984.

CG/057/84 - Ofício

Senhor Secretário:

Com o presente, cumpre-nos acusar o recebimento dos exemplares do projeto de Lei nº 775/83, que dispõe sobre objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano.

Na oportunidade em que agradecemos a remessa de tão importante documento, encareçemos de V. Exa., que sejam enviados a esta Prefeitura Municipal mais 03 (três) exemplares do mencionado projeto, os quais serão de grande inportância' nos estudos sobre o uso do solo, desenvolvidos pelo Município.

Aproveitamos a oportunidade para apresentar a V. Exa. protestos de estima e consideração.

AFRÂNIO DE ARAGÃO
Chefe de Gabinete

Exmo. Sr.
Dr. RUY OMAR PRUDÊNCIO DA SILVA
DD. Secretário da Comissão de Constituição e Justiça
Brasília - DF

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
141

Prefeitura Municipal de Campinas

Campinas, 22 de fevereiro de 1984

Exmo. Sr.
Ruy Omar Prudêncio da Silva
DD. Secretário da Comissão de Constituição e Justiça
Câmara dos Deputados
Brasília - DF

Senhor Secretário:

Temos a satisfação de acusar o recebimento de sua carta-circular nº 1/84-CCJ, de 10 do corrente, com a qual faz a gentileza de nos encaminhar cópias do projeto de lei nº 775/1983, sobre promoção de desenvolvimento urbano.

Com os nossos agradecimentos pela fineza da remessa, valemo-nos do ensejo para renovar-lhe os protestos de nossa elevada consideração e apreço.

JOSÉ ROBERTO MAGALHÃES TEIXEIRA
PREFEITO MUNICIPAL

F. 1007 - 215x315
10.000 - 5/82 - S. 24 Kg.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
142

Prefeitura Municipal de Criciúma
GABINETE DO PREFEITO

Criciúma, 27 de fevereiro de 1984.

OF-GP/nº 095/84

Exmo. Sr.
Ruy Omar Prudêncio da Silva
DD. Secretário da Comissão de Constituição e Justiça
Brasília - DF

Senhor Secretário:

Com nossos cordiais cumprimentos, servimo-nos do presente para acusar o recebimento do Of. Circular nº 01/84-CCJ, datado de 10 de fevereiro de 1984, onde nos faz saber do Projeto de Lei nº 775/83 , oriundo do Poder Executivo, tramitando nessa colenda Casa,que "dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências".

Outrossim, queremos agradecer o envio das cópias do projeto e anexos, todavia, informamos que nada temos a sugerir, a não ser a sua aprovação.

Sendo o que nos apresenta, reiteramos protestos de elevada estima' e profundo respeito.

Atenciosamente,

Engº José Augusto Hülse
Prefeito Municipal

GD/gd

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
143

ESTADO DE MATO GROSSO

PREFEITURA MUNICIPAL

TANGARÁ DA SERRA

GABINETE DO PREFEITO

OFÍCIO Nº 092/GP/84

Tangará da Serra, 22 de fevereiro de 1.984

Senhor Secretário.

Acusando o recebimento do OF.CIRCULAR Nº 1/84-CCJ datado de 10 de fevereiro do corrente, vimos pelo presente, agradecer a re - messa de cópias do Projeto de Lei nº 775, de 1.983.

Na oportunidade reiteramos os protestos de nossa' elevada estima e consideração.

ANTONIO PORFIRIO DE BRITO
- Prefeito Municipal -

Ilmo.Sr.
RUI OSMAR PRUDÊNCIO DA SILVA
MD. Secretário da Comissão de Const.e Justiça
BRASÍLIA - DF

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
144

Prefeitura Municipal de Ribeirão Bonito

Estado de São Paulo

Of. nº 104/84/FM/VBR., aos 23 de fevereiro de 1984.

Prezado Senhor:

Pelo presente, dirigimo-nos a V.Sa. para acusar e agradecer o recebimento do Projeto de Lei nº 775 que dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências.

Agradecendo a atenção de V.Sa. subscrevemo-nos com os protestos de elevada consideração.

Atenciosamente

Felipe Mercúrio
Prefeito Municipal

Ilmo.Sr.
RUY OMAR PRUDÊNCIO DA SILVA
DD.Secretário da Comissão de Constituição e Justiça
Câmara dos Deputados
BRASÍLIA (DF)

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTE NOVA

ESTADO DE MINAS GERAIS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
145

N.º : 052/984

Assunto :

Serviço :

Data :

Em 23 de fevereiro de 1984

Senhor Secretário

Acusando o ofício circular nº 1/84-CCJ, de 10 do corrente, encaminhando cópia do Projeto de Lei número 775/83, que "dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências", agradecemos a atenção do ilustre Secretário, julgando-o, pelo que concluimos de sua leitura, aplicável, nos termos do parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

Apresentamos a V.Excia., neste ensejo, os votos de admiração e apreço.

José Sette de Barros
Prefeito Municipal

Exmo. Snr.
Deputado Ruy Omar Prudêncio da Silva
MD. Secretário da
Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados
Palácio do Congresso
B R A S Í L I A - DF

PREFEITURA DO MUNICIPIO DE LEME

ESTADO DE SÃO PAULO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
146

Of. nº 119/84-GP

Leme, 24 de fevereiro de 1984

Senhor Deputado.

Temos a grata satisfação de acusar o recebimento do Ofício-Circular nº 1/84-CCJ, acompanhado de cópia do projeto de lei nº 775/83, do parecer do Relator e do Substitutivo, que Vossa Excelência gentilmente nos enviou para apreciação.

Durante a leitura do documento supra, verificaremos as possíveis sugestões.

Valemo-nos da oportunidade para manifestar a Vossa Excelência as nossas expressões de alto apreço e distinta consideração.

Atenciosamente,

ORLANDO LEME FRANCO
Prefeito Municipal

Ao
Excelentíssimo Senhor
RUY OMAR PRUDENCIO DA SILVA
DD. Secretário da Comissão de Constituição e Justiça
Câmara dos Deputados
BRASILIA - DF

I.O.LEME

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
147

Palacio do Governo Municipal Dr. Paulo Corrêa de Oliveira

Ribeirão - Pernambuco

Ofício nº 173/84

Ribeirão, 27 de fevereiro de 1984

Prezado Secretário:

Recebemos OF. Circular nº1/84-CCJ, solicitando sugestões a respeito do Substitutivo do Projeto de Lei nº775/83 que "dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento' urbano e dá outras providências" e aqui apresentamos nossas sugestões:

1. Deveria constar do Projeto de Lei em questão que a Prefeitura quando firmasse convênio com o Programa Federal de Desenvolvimento Urbano designaria um técnico de nível' superior preferencialmente arquiteto, engenheiro ou economista' como Representante Municipal junto ao Conselho Regional de Desenvolvimento Urbano.

2. No art. 13 - VII - Ao invés de dois representantes do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Seção do respectivo Estado, um representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil no Estado e um representante do Instituto dos Econô-' mistas, no Estado, Justifica-se tal proposta por ser a atividade de planejamento urbano tão ligada aos arquitetos quantos aos economistas.

Sem outro, aproveitamos para louvar a proposta do Exmo. Deputado João Gilberto (PMDB-RS), sem dúvidas de ' grande oportunismo, pois estamos cansados de leis que influem ' sobre os Municípios, sem a participação destes na sua elaboração.

cont...

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
148

Palacio do Governo Municipal Dr. Paulo Corrêa de Oliveira

Ribeirão - Pernambuco

Nesta oportunidade ensejamos votos de elevada estima e consideração, aguardando opinião a respeito de nossas sugestões.

Atenciosamente,

a.)Nelson de Brito - Prefeito

A sua Excelência o
Deputado Ruy Omar Prudêncio da Silva
DD. Secretário da Comissão de Constituição e Justiça-CCJ
Câmara dos Deputados
Brasília-DF

Prefeitura Municipal de
Araguari

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
149

Ofício nº 036/84 Araguari, 29 de fevereiro de 1984.

Assunto agradecimento-faz.

Órgão Gabinete do Prefeito.

Senhor Secretário,

Acusando o recebimento do ofício circular nº 1/84, dessa Egrégia Comissão, agradecemos a gentileza, oportunidade em que informamos o nosso propósito de estudar o assunto e, oportunamente, caso surja' alguma sugestão, teremos o máximo prazer em apresentá-la.

À oportunidade, subscrevemo-nos, com estima e consideração.

Atenciosamente,

Neiton de Paiva Neves
-Prefeito Municipal-

Exmo. Sr.
Ruy Omar Prudência da Silva
DD. Secretário da Comissão de Constituição e Justiça
Câmara dos Deputados -
BRASÍLIA = DF.

MAN/em

Prefeitura Municipal de Rio Claro

ESTADO DE SÃO PAULO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
150

GABINETE DO PREFEITO Of.G.P.0470/84

Rio Claro, 01 de março de 1984

Prezado Senhor

Temos a grata satisfação de acusar o recebimento da cópia do Projeto de Lei nº 775/83 e agradecemos a deferência.

Aproveitamos a oportunidade para renovar-lhe os protestos de real apreço, enviando cordiais saudações.

Atenciosamente.

LINCOLN MAGALHÃES
Prefeito Municipal (PMDB-PRÓ-DIRETAS)

Ao Secretário RUY OMAR PRUDÊNCIO DA SILVA
Comissão de Constituição e Justiça
Câmara dos Deputados
BRASÍLIA -DF

ASR/mcn/.

Cód. 01 - 0011

Justiça

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL

ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PRESIDENTE
Ofício nº 1125/83 - DL
Processo CM nº 820/83

São Caetano do Sul,
12 de dezembro de 1 983

Ao Senhor S[illegible]

PROJETO DE LEI Nº 775/83

( ) 02 84

Senhor Presidente:

Cumpre-nos comunicar a Vossa Excelência que esta Edilidade, em razão do ofício especial nº 027, expedido pela Secretaria de Estado dos Negócios do Interior - SP. - houve por bem deliberar, manifestando integral apoio - às sugestões apresentadas pela Fundação "Prefeito Faria Lima" - CEPAM - com referência ao Projeto de Lei que tramita nessa Casa Legislativa e que dispõe sobre o uso do solo urbano.

Servimo-nos do ensejo a fim de manifestar a Vossa Excelência as expressões de nossa real consideração e apreço.

SYLVIO PÉLLICO ELME
Presidente

Exmo.Sr.
Deputado FLÁVIO MARCÍLIO
DD.Presidente da Câmara Federal
BRASÍLIA 70000
hrt

Mod. 20-A - 21x31 - 10.000 - 12/82

PREFEITURA MUNICIPAL DE VESPASIANO
ESTADO DE MINAS GERAIS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
152

Ofício N.º 78/84.

Assunto Atende solicitação.

Serviço Gabinete do Prefeito.

Vespasiano, 07 de março de 1984.

Senhor Secretário,

Acusamos o recebimento do of. Circular nº 1/84-CCJ no qual V.Sa. pede a colaboração no sentido de oferecer alguma sugestão ' quanto ao projeto que dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano.

Encaminhamos ao setor competente desta Prefeitura e obtivemos o parecer que enviamos, em anexo.

Que tenhamos contribuido, de alguma forma, para o aperfeiçoamento do projeto, apresentamos a V.Sa. protestos de estima e consideração.

Luiz Issa
Prefeito Municipal

Prefeitura Municipal de Vespasiano - M. G. -

Exmo. Sr.
RuyOmar Prudêncio da Silva
DD. Secretário da Comissão de Constituição e Justiça.
Câmara dos Deputados.
Brasília - DF.
70.000.

tsf/vtc.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TRÊS RIOS - RJ
GABINETE DO PREFEITO

Três Rios, em 30 de março de 1984

Ofício nº 091 /84/GP
assunto: sugestão (faz)

Senhor Deputado,

com relação ao ofício circular nº 01/84-CCJ, que trata da situação urbana, solicito de V. Exa., seja prevista a rigorosa igualdade de condições para os municípios que desejam empréstimo para aplicação em saneamento básico.

Atualmente o BNH por intermédio do PLANASA, só financia serviços de obras de água e esgoto, quando os mesmos são explorados pela Cia. Estadual, ficando os municípios que exploram os referidos serviços, inexplicavelmente discriminados.

Como se trata de item dos mais importantes para a população, sugiro a V. Exa. que estes financiamentos estejam ao alcance de todos os municípios brasileiros, independentemente de os seus serviços de água e esgoto serem explorados pelas Cias. Estaduais.

Exmo. Sr.
Deputado Ruy Omar Prudêncio da Silva
DD. Secretário da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados
BRASÍLIA / DF.

fls. 02

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
154

PREFEITURA MUNICIPAL DE TRÊS RIOS - RJ
GABINETE DO PREFEITO

continuação do Ofº nº 091 /84/GP.

Na espectativa do carinho de V. Exa. para a sugestão, apresento-lhe os mais expressivos votos de consideração e elevada estima.

Atenciosamente

Samir Nasser

Prefeito

Justiça

6

CÂMARA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS

ESTADO DE SÃO PAULO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA 155

OFÍCIO Nº 802/83

Penápolis, 17 de junho de 1 983.

Ao Secretário-Geral da Mesa. Anexe-se ao processo referente ao PL nº 775/83.
Em, 21 /12/83

Vista
Ivan Alberto
Aliada
Urgência

Senhor Presidente,

Presidente da Câmara dos Deputados

Expressa este Legislativo penapolense, inteira manifestação de apoio aos requerimentos da Câmara Municipal de Ferraz de Vasconcelos e solicita de Vossa Excelência especial atenção aos termos das proposituras apresentadas, cujas cópias seguem anexas.

Sendo o que se nos oferece na oportunidade, reiteramos a Vossa Excelência, protestos de estima e consideração.

Respeitosamente,

JUVENAL RODRIGUES DE BRITTO

Presidente

Ao

Excelentíssimo Senhor

DD. PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Brasília - DF

wcs*

Em 21/12/83.

CÂMARA MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELOS
ESTADO DE SÃO PAULO

REQUERIMENTO N.º 125/83
PROCESSO N.º 347/83

Considerando que o Governo Federal, enviou ao Congresso, uma nova legislação disciplinadora do uso do solo urbano;

Considerando que através daqueles dispositivos, se obrigará os proprietários de terrenos ociosos, ao parcelamento, a edificação ou outra utilização compulsória, sob pena de se promover sua expropriação para posterior doação a pessoas ou grupos que se comprometam ao cumprimento de suas exigências;

Considerando que o objetivo daquela legislação, é dar função social as áreas urbanas não utilizadas, estabelecendo uma nova sistemátiva, em que o poder público, poderá recuperar via impostos, os investimentos que diretamente resultem na valorização de imóveis particulares;

Considerando que face esta medida, haverá promoção do desenvolvimento municipal, e determinará as diretrizes, quanto à ordenação de expansão de seus núcleos centrais;

Considerando finalmente que, esta propositura vem diretamente ao encontro dos anseios dos administradores municipais, particularmente ao nosso Município, que possui áreas que se encontram nessas condições,

Requeiro a Casa nos termos regimentais, após, ouvido o Plenário, para que seja enviado ofício de congratulações para com o Exmo. Senhor Presidente da República, General João Figueiredo, pela feliz iniciativa de enviar ao Congresso a propositura acima descrita, a qual proporcionará aos Municípios, uma administração mais objetiva e desenvolta, e, ainda uma participação mais ativa quanto a utilização do solo, em especial as áreas ociosas na zona urbana dos Municípios.

Requeiro ainda que seja enviado ofício ao Congresso Nacional, solicitando que a apreciação do referido Projeto se faça em regime de urgência.

Que do deliberado, seja solicitado as Câmaras Municipais do Estado, a indispensável manifestação de apoiamento, com o envio de ofício ao Cogresso Nacional, para que a referida matéria seja apreciada e aprovada em regime de urgência.

Sala das Sessões, em 16 de maio de 1983.

Vereador LUCAS DE MELLO

CÂMARA MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELOS
ESTADO DE SÃO PAULO

REQUERIMENTO N.° 131/83
PROCESSO N.° 353/83

Considerando que o nobre Senador Humberto Lucena, apresentou o projeto de Lei complementar n.° 37/83, dispondo sobre a nova redação ao disposto no artigo 7.°, da Lei Complementar n.° 25/75, que estabelece limites e critérios para a remuneração dos senhores vereadores;

Considerando que a referida propositura, pretende ampliar o limite máximo a ser aplicado com a remuneração dos senhores vereadores, de 3% para 5% (cinco por cento);

Considerando que o referido projeto de lei complementar, viria sanar uma grande injustiça que sofrem os edís, ou seja, na grande maioria dos municípios os mesmos não recebem a remuneração que fazem jus, em decorrência daquele pequeno percentual (3%) sobre a receita;

Considerando que na atual conjuntura econômica, o vereador desempenha o papel de assistente social, o que lhe gera enormes gastos, pois todos os necessitados a ele recorrem, e, este procedimento esgota seu orçamento pessoal;

Considerando que não obstante o ilimitado esforço do Senador Lucena, para ver sua propositura aprovada, esta recebeu uma emenda que fará com que retorne às Comissões e ao Senado, além do que, pretende que tal benefício seja concedido somente aos vereadores de municípios com população acima de 500 mil habitantes;

Considerando que a emenda Moesh, como passou a ser conhecida, modifica totalmente a essência do projeto do Senador Lucena, visto que, os municípios com pouca população, por vezes, mais carentes, são os que possuem os vereadores que ganham menos e desembolsam mais dinheiro para auxiliar as pessoas necessitadas;

REQUEIRO a Casa nos termos regimentais, após ouvido o Plenário, para que seja enviado ofício à Câmara dos Deputados, reivindicando a reinclusão do Projeto de Lei Complementar do Senador Lucena, na pauta da Ordem do Dia, e que sua apreciação se faça em regime de urgência.

REQUEIRO MAIS, para que seja solicitado das Câmaras Municipais do Estado, o envio de ofício à Câmara dos Deputados, reivindicando a reinclusão do mencionado projeto na Ordem do Dia, e que sua apreciação se faça em regime de urgência.

Sala das Sessões, em 16 de maio de 1983.

Vereador SERGIO ARLOW

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
158

Lei do Desenvolvimento Urbano

Comparação entre os dispositivos do projeto de lei enviado ao Congresso Nacional e os constantes da Lei Complementar do Município nº 43/79, nos aspectos mais relevantes.

Para os efeitos de exposição, o exame é feito em duas colunas, assinalando-se no projeto (coluna da esquerda) as disposições importantes e ao lado (coluna da direita) o comentário comparativo das previsões do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

	PROJETO DE LEI	1º P.D.D.U. LEI COMPLEMENTAR Nº 43/79
	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:**	Pode-se afirmar que o conteúdo deste capítulo está plenamente presente na lei municipal, como se pode ver nos seguintes exemplos:
1	**I — adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas com vistas à estruturação do sistema nacional de cidades;**	1- Modelo espacial do 1º PDDU (L.C. 43/79, ANEXO 1) no qual a população e as atividades são distribuídas segundo diferentes densidades.
	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;**	
2	**III — contenção da excessiva concentração urbana;**	2- Política de índices de aproveitamento das construções, diferenciada para as zonas da cidade (redução drástica da área central), a criação de polos de comércio e serviços nos bairros e a implantação das avenidas perimetrais.
	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;**	
3	**d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;**	3- Normas legais que permitem a regularização dos núcleos habitacionais de caráter social, nos locais onde se encontram (Artigos 179 e 180).
	e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas;	

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
159

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;

4 IX — proteção, preservação e recuperação do meio ambiente;

X — proteção, preservação, e recuperação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

5 XI — incentivo à participação individual e comunitária no processo de desenvolvimento urbano;

6 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.

4- Normas de preservações ambientais através da criação de Áreas Funcionais, as quais visam preservar a ecologia, a paisagem e o patrimônio artístico e sócio-cultural.

5- Participação da comunidade no processo de planejamento (artigos 21 e 22-carentes de regulamentação) e o Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - implantado a mais de 20 anos.

6- A lei municipal prevê padrões diferenciados:

6.1 - Padrão genérico.

6.2 - Padrões menos exigentes para o parcelamento do solo e edificações de caráter social.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
160
3

7 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 itens 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 parágrafos 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.

8 **Art. 4.º** O território do Município compreenderá área urbana, de expansão urbana e rural.

7 - As atividades de urbanização aqui definidas genericamente, não contradizem a essência do conjunto de normas municipais, a não ser a audiência obrigatória de alguns órgãos extramunicipais em função de atividades específicas a ser introduzida em futuras normas administrativas.

8 - O capítulo III da L.C. 43/79 equipara as áreas urbanas da seguinte forma:

Urbana - Área Urbana de Ocupação Intensiva.

Expansão Urbana - Área Urbana de Ocupação Extensiva.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
4

9	§ 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 (dez) anos subseqüentes.
	§ 2.º As alterações na delimitação das áreas urbana e de expansão urbana deverão obedecer ao disposto no parágrafo anterior.
10	§ 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.
11	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.
12	§ 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.

9 - A área urbana de ocupação intensiva foi dimensionada para um limite aproximado de 2.400.000 habitantes, sem previsão de datas. No entanto, os mecanismos de indução de contenção de crescimento urbano podem surtir efeitos semelhantes.

10 - A METROPLAN - Fundação Metropolitana de Planejamento - participou da elaboração do 1º PDDU, cuidando de sua integração no modelo metropolitano.

11 - Os instrumentos mencionados correspondem aos dispositivos de controle das edificações, os quais constam das legislações municipais desde 1959.

12 - Os índices de aproveitamento do 1º PDDU são proporcionais às densidades de ocupação do solo previstas para as diferentes áreas do município, portanto possuem valores variados, superiores ou inferiores a (1) um.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
162
5

13	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 contiguo, venha a constituir lote autônomo, de acordo com a legislação urbanística municipal.
14	Art. 8.º Lei municipal definirá o prazo de validade da licença para construir e os requisitos que caracterizam o inicio, reinicio 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 embargo e demolição, mediante processo administrativo ou judicial.

13 - A regra deste artigo e de seus parágrafos visa fazer constar nos registros públicos as áreas dos terrenos vinculadas às construções em acordo com os índices urbanísticos como medida de cautela, evitando a reutilização dos mesmos em mais de uma edificação, quando este já tiver sua capacidade de utilização exaurida. O 1º P.D.D.U. viabiliza todos estes controles, no momento sem necessitar de registros públicos. Cabe considerar que conseqüências adviriam para o Município, quando ele necessitasse alterar o valor dos índices em imóvel já registrado.

14 - A licença para construir dada pelo Município não tem prazo de validade. O início da construção (conclusão das fundações) é que caracteriza o direito adquirido em matéria de projeto aprovado e licença concedida. Estas normas municipais deverão ser alteradas em caso de aprovação deste projeto de lei.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
163
6

15 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.

15 - A autorização municipal para construir em outro local ou alienar o direito de construir, aos proprietários de terrenos, seja pelo interesse do patrimônio histórico, paisagístico, cultural, arqueológico, ou ainda, para fins de equipamentos urbanos ou comunitários, consta da L.C.43/79, tratada sob o título de "Reserva de índice construtivo". Este dispositivo é extremamente útil às municipalidades,que reduzir o ônus de desapropriações para implantar seus planos, em geral com o acordo dos proprietários. A forma, no entanto, que o projeto prevê,em que a permuta da faculdade de construir se dê pela doação dos terrenos pelo proprietário,tende a reduzir a eficácia do instrumento, já que obriga a criação de uma lei municipal para cada operação, reduzindo desta forma o interesse dos proprietários. Esta forma já foi largamente aplicada no município (artigo 18 do Decreto 5162 de 19/03/75) com os incovenientes mencionados.
A dissociação que se faz, dos direitos de construir e de propriedade, dá aos municípiosum rico manancial de instrumentos de extrema importância no desenvolvimento urbano.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
164

16 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.

§ 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 amibental;

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.

17 § 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.

16 - As Áreas Especiais criadas pelo projeto, encontram tal correspondência nas Áreas Funcionais do 1º PDDU, que se não fora as questões formais de nomenclatura, a identificação seria completa.

17 - A regularização e as Áreas de Renovação Urbana acham-se cobertas pelo 1º PDDU, respectivamente, nos artigos 179 e 180 (Parcelamento do Solo de interesse social) e artigo 49 (Áreas Funcionais classificadas como "Recuperação Urbana").

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
165

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 norma se 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;

§ 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.

18 - Este capítulo procura estabelecer as competências da União, Estados e Municípios em matéria de desenvolvimento urbano.
Evidentemente esta matéria não cabe em legislação municipal, razão pela qual não há possibilidade de comparação.
Parece-nos de grande importância para o país a existência de lei federal sobre o desenvolvimento urbano, que defina claramente as competências dos Estados e dos Municípios. Ao que sabemos, até agora, as competências, nesta matéria são identificadas através de interpretações pouco transparentes de dispositivos contidos em vários diplomas legais.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
9
166

18 (continuação)

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 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 prevista no artigo 12, itens I a IV, fixando as limitações nelas incidentes.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
167

19

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 diferençadas 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;

b) 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.

19 - Tratam-se dos instrumentos postos à disposição do planejador urbano, visando o desenvolvimento urbano.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
11
168

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.

20 § 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 (três) meses, por decreto, e até 1 (um) 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.

21 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.

20 - A regra contida neste parágrafo, permite de fato, ao Município bloquear áreas de seu território por prazos de 3 meses quando por decreto, e um ano mediante lei para fins de plano de uso do solo. No 1º PDDU esta medida aparece somente de forma parcial no caso da instituição de Áreas Funcionais e na determinação de áreas de contenção ao crescimento urbano, assim mesmo com prazos e tratamentos diferenciados do projeto. (artigos 39, 40, 41, 42, 43 e 51).

21 - Este dispositivo é de grande importância para os municípios, na medida em que obriga a compatibilização de atuação dos órgãos federais e estaduais aos planos de desenvolvimento municipais.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA 169

22

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 iguladade 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, independentmente 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.

22 - Ressalvada certa semelhança com a "permuta de índices" do 1º PDDU (artigo 170), não há evidentemente na legislação municipal qualquer outra relação com o "direito de superfície" tal como ele é conceituado no projeto de lei.
A aplicação deste instrumento permite, na medida em que desvincula o direito de propriedade do direito de construir, à ação pública municipal e particular um leque de alternativas para edificar no Solo Urbano com menor custo. Permite também àqueles proprietários de terrenos sujeitos às áreas de utilização compulsória (Seção IV), que não tenham recursos próprios, alienar a terceiros o direito de construir permanecendo com a propriedade do terreno. Os municípios poderão, quando proprietários de imóveis urbanos, utilizá-los para programas sociais, barateando o custo das unidades, e podendo no futuro, utilizar os mesmos imóveis para futuras reestruturações urbanas.

23

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 (dois) 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, facultando-se sua alienação a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação estabelecida.

23 - O parcelamento do solo, a edificação e a utilização compulsórios são inovações que não constam na L.C. 43/79. O instrumento é de grande utilidade para o desenvolvimento urbano na medida que:

I - Auxilia o processo de indução à ocupação dos vazios urbanos já cercados por infra estrutura proporcionada e mantida pela comunidade.

II - Constitue medida complementar aquela contida no parágrafo 1º do artigo 4º do projeto, reduzindo o processo especulativo que fatalmente seria instalado nas áreas urbanas delimitadas por aquele critério.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
170

24

SEÇÃO V

Do Direito de Prerempção

Art. 32. O direito de preempção confere ao Município preferência para aquisição de terreno urbano objeto de alienaçao 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.

§ 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.

24 - O direito de preempção é outra inovação, que adequadamente regulamentada, nos planos de desenvolvimento urbanos municipais, poderá tranformar-se em instrumento de grande valia para estes propósitos.
As áreas sujeitas a preempção delimitadas pelo município em razão de seu plano de ocupação do solo, ficam sob o controle municipal, sem que este seja obrigado a desapropriações imediatas.
As aquisições serão feitas a medida que cada proprietário dos imóveis ali contidos necessite ou queira alienar seus imóveis, oportunidade em que o município se pronunciará.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

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;

25 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.

25 - O CNDU (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano), entre outras atribuições, proporá legislação básica e complementar, bem como expedirá normas e diretrizes para o desenvolvimento urbano, com abrangência nacional, de acordo com a política nacional que for estabelecida.
Resguardando as peculiaridades regionais, é reconhecida a necessidade da criação de leis, normas e diretrizes homogêneas a nível nacional, face a proliferação de legislações esparsas e heterogêneas sobre o assunto e a ausência de quaisquer dispositivos desta ordem.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO 172

CAPÍTULO VI

Disposições Gerais

Art. 40. Fica incluída, entre os serviços comuns de interesse metropolitano, nos termos do art. 5.º, item VIII 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:

26 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;

27 III — "Taxa de Ocupação"; é a relação entre a projeção horizontal da construção e a área total do terreno;

IV — "Indice 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 irretratável 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.

26 - Equipamentos urbanos e comunitários: conceitos retirados da Lei Federal 6766/79 e incorporadas à L.C. 43/79.

27 - As definições contidas no 1º PDDU, que tratam dos dispositivos de controle das edificações são equivalentes.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
173

28 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 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.

29 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.

28 - Face a espectativa do crescimento populacional do Município de Porto Alegre, sua área urbana atual não poderá ser aumentada, aplicando-se os artigos 4º e 45 do projeto.
Um dispositivo federal desta ordem é um poderoso auxiliar aos planos de desenvolvimento urbano, visto que as pressões mais comuns são no sentido de aumentar as áreas urbanizadas muito além das necessidades do crescimento populacional e das atividades.

29 - Vide artigos 21, 22 e 23 da L. C. 43/79, que trata da "Participação da Comunidade no Processo de Planejamento".

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
174

C O N C L U S Ã O

Trata-se, em nosso entendimento, de um projeto de lei acentuadamente programático, cujos conteúdos possibilitam um leque de abrangências, as quais demandam estudos e análises mais demoradas, até que se possa manifestar o verdadeiro alcance das medidas enunciadas.

É, contudo, de suma importância, o fato de existir uma lei à nível federal que trate do Desenvolvimento Urbano, no momento em que os principais problemas do povo brasileiro encontram-se nas cidades, onde também concentram-se os maiores contingentes da população, em decorrência do acelerado processo de urbanização, que inverteu a proporção quantitativa entre os habitantes do campo e da cidade.

Àqueles municípios, como é o caso de Porto Alegre, familiarizados com a atividade de planejamento, o projeto não traz novidades de maior monta, visto que através do aproveitamento de legislação esparsa, do preenchimento de alguns espaços e do exercício criativo, grande parte dos conteúdos do projeto de lei encontra-se na Lei Complementar 43/79, do 1º PDDU. Este fato antes de significar qualquer juízo quanto ao alcance do projeto de lei, ao contrário, significa a evidência de sua necessidade e oportunidade de seu aparecimento. É verdade, que para os municípios que ainda não usufruiram das vantagens do desenvolvimento urbano planejado, a nova lei tem seu valor muitas vezes redobrado, porque contém a base dos principais instrumentos utilizados nos planos de desenvolvimento urbano, acrescidos ainda de novos instrumentos que procuram viabilizar a ação dos municípios com menor ônus, como é o caso do direito de superfície, do direito de preempção e do parcelamento, da edificação ou utilização compulsórios.

Em 11/05/83

ARQ. MOACYR MOOJEN MARQUES

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COORDENAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES

Brasília, em 26 de novembro de 1984

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Senhor Secretário

Em cumprimento ao despacho do Senhor Presidente no Of. 111/84, dessa Comissão, solicito a V. Sª a gentileza de encaminhar o Projeto de Lei nº 3.695/84 à Comissão de Interior, a fim de ser anexado ao de nº 775/83, juntando ao processo esta nota e devolvendo a esta Coordenação a cópia devidamente assinada.

27.6.84 Bonn

Atenciosamente

Maria Bonna Maia
Diretora da Coordenação das
Comissões Permanentes

PROVIDENCIADO EM 27/11/84

p/(Secretário)

GER 5.07

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO
193

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 775, DE 1983

(do Poder Executivo)

Dispõe sobre as ~~objetivos~~ diretrizes e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências.

R E L A T Ó R I O

1 - INTRODUÇÃO GERAL

O problema urbano e sua inserção na realidade político-constitucional, não só no Brasil, mas em vários países do mundo, especialmente os em desenvolvimento, constituem graves desafios. É por conseguinte digno do maior elogio a iniciativa do Poder Executivo, na área do Ministério do Interior, em promover a proposição em tela, que visa apresentar solução para superar tais obstáculos sócio-econômicos que se localizam em nossas principais cidades. Todavia, se o Projeto acoberta tão generosos e significativos objetivos, a maneira como pretende resolver a questão se nos afigura com algumas impropriedades atentatórias à Constituição Federal, no que ela possui de significativo nesta hora, isto é, a sua vocação federalista, aliás, ultimamente enfraquecida em decorrência das reformas constitucionais de claras tendências centralizadoras e unitaristas.

A Revolução de 1964, como todo movimento autoritário, na sua fase inicial, tende para a centralização política e administrativa, ~~como~~ o que é exigência operacional da sua própria dinâmica. A urgência revolucionária promove a uniformidade, institui controles fortes e eficientes para implantar e proteger suas técnicas de ação política. O fenômeno como ocorrência transitória justifica-se

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
194

por si mesmo, sendo ruptura violenta mas necessária, do ordenamento jurídico, no momento histórico determinado. Mas superadas as conjunturas de ativação dos mecanismos excepcionais e do chamado saneamento revolucionário urge que o país encontre o leito normal de sua existência. É o que se procura hoje com a abertura democrática, sob o comando do Presidente João Figueiredo. Ora, se estamos realizando a abertura para a normalização política e administrativa não é de se admitir a alternativa unitária e centralizadora para a reforma urbana quando temos a opção federalista e comunitária coerente com nossa evolução e formação político-institucional.

O projeto do Executivo contém algumas inconstitucionalidades, visíveis ao exame superficial. E a técnica adotada contém pouco apreço às elites regionais brasileiras como se fossem incapazes de, uma vez fixados os princípios federais do desenvolvimento urbano, realizar nas suas respectivas áreas o procedimento compatível com as metas indispensáveis à melhoria de vida em nossas metrópoles e cidades maiores. O Projeto atribui ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano a competência única de baixar normas para a administração de todos os municípios, em termos amplíssimos e enfáticos.

Aliás, é um cacoete anti-federalista o que nos últimos tempos certos setores técnicos, desavisados, sustentam como norma administrativa em Brasília: só os homens de Brasília, os técnicos da capital federal são eficientes, modernizados e sapientes; só eles são capazes de oferecer solução para os problemas nacionais, existentes em qualquer parte do Brasil; só eles conhecem as peculiaridades de qualquer região do Amazonas, do Nordeste, do Centro do País e do Sul. A administração federal de Brasília em muitos casos e episódios teima em desconhecer o valor, a experiência e a tradição das elites administrativas dos diversos Estados brasileiros, com qualidades e atributos reconhecidos e recursos humanos iguais ou superiores aos da capital federal, como se pode constatar claramente em São Paulo, Minas, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Bahia e outras unidades da Federação. É verdade

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
195

todavia que esta postura, felizmente não tem predominado, graças a visão, a cultura e a experiência de muitos servidores do alto escalão da República.

Querer, portanto, instituir mecanismos ultra-centralizadores, com sede em Brasília, sem o concurso dos segmentos técnicos dos Estados, para operar a reforma urbana num País com a dimensão continental do Brasil, não nos parece muito adequado e nem ainda medida de melhor eficiência para os objetivos a perseguir.

Devemos sim, fazer a reforma urbana, mas com o concurso de toda a Nação, com a participação das elites dos Estados e sobreturo das lideranças dos municípios que estes são os destinatários destas providências legais. A metodologia absorvente de se decidir tudo em Brasília, especialmente as coisas peculiares aos Estados e aos municípios, sem ouvir os interessados ou os seus órgãos de representação legal, é atitude de tendências autocráticas e, pior ainda, ineficientes, num país que requer a descentralização federativa sem o que sofrerá males cruéis e desastrosas consequências políticas.

Para a reforma urbana, há que se fixar, como aliás está no Projeto, bases e diretrizes orientadores do planejamento federal, submetido a princípios e normas capazes de levar às cidades o bem estar social. Contudo, este planejamento não pode ser fruto de decisões uniformes e simplistas emanadas de Brasília, desconhecendo a realidade específica de cada região e as peculiaridades de cada município. E ainda, este planejamento não poderá ser implantado com determinações e exigências elaboradas por um único órgão administrativo, marginalizando a contribuição e a participação das elites e lideranças dos Estados e Municípios. O planejamento para ser exeqüível há de ser produto de uma soma de experiências proveniente de todos os interessados e não expressão autocrática de meia dúzia de técnicos bem intencionados, mas vivendo fora da realidade urbana, na sua pluridade de problemas.

Necessita o País, realmente, de uma reforma urbana e precisamos dar a partida para efetuá-la superando os desafios pe

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
196

rigosos que, não apenas no Brasil, mas em todos os países onde se localizam as concentrações urbanas hoje transformadas nas desesperantes megalópolis de nossa época.

A reforma urbana que diz respeito tão de perto ao homem, no mais íntimo de sua vida que é a casa, a moradia, a vizinhança, tudo aquilo que compõe no município onde ele vive, a sua privacidade familiar, não pode ser feita de cima para baixo como palavra de comando do chefe para o subalterno, pois que o cenário urbano requer outro tipo de processo de liderança com relevantes interações sociais de distinta espécie e substância. É por isto que a Ciência Política, traduzida na experiência das elites e na teoria dos pensadores, ao longo da História, criou a doutrina do federalismo e do municipalismo para que somente com a participação efetiva do ser humano, seja decidido, resolvido, solucionado tudo o que for de seu peculiar interesse, na comunidade onde vive e na região em que convive com muitos, instituindo-se, assim, o princípio do auto-governo local e em especial, a autonomia das coletividades federadas.

E cumpre por outro lado ainda reiterar que, o princípio do federalismo e do municipalismo, exigem acatamento constitucional já que estão prescritos nos textos supremos, como imperativos inarredáveis da Carta Magna Brasileira.

Todavia, se, genericamente, reiteramos aqui as observações acima, dando ênfase à defesa da Federação e do Município, cumpre-nos expressar nosso respeito à equipe que assessourou o eminente Ministro do Interior na feitura do Projeto, em tela, que traduz, na intenção e na essência, as medidas inadiáveis de uma reforma urbana urgente para o País.

2 - O PROJETO-LEI E SEUS CAPÍTULOS

Baseado na Mensagem nº 012, de 9 de março de 1983, o Senhor Presidente da República encaminha à deliberação do Congresso Nacional o citado Projeto de Lei dispondo "sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano".

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
197

A Mensagem Presidencial vem acompanhada de Exposição de Motivos do Senhor Ministro do Interior cujos argumentos de sustentação da correspondente iniciativa do Poder Executivo podem ser sintetizados nas citações abaixo.

Logo, de início, a necessidade da medida legislativa ora proposta vem explicada com os seguintes argumentos:

> "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 aceleramento do crescimento urbano que se manifesta pelo desordenamento do processo de ocupação do solo e pela carência de equipamentos urbanos e comunitários. Esta dificuldade decorre, em grande parte, da insuficiência do instrumental jurídico disponível, que não acompanhou as profundas transformações da realidade urbana".

Mais adiante, e ainda no mesmo período, lê-se no referido documento do Sr. Ministro do Interior:

> "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".

Justificando as inovações trazidas na lei ora projetada, ressalta a Exposição de Motivos, inicialmente, nessa parte, que dúvidas foram levantadas quanto à "validade jurídica" de algumas delas, e que, em razão de tanto, houve o CNDU para sustentar a inserção, no Projeto, das respectivas matérias, juntar pareceres em prol da juridicidade das respectivas projeções legais, da lavra dos ilustres Professores Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles.

É de ser registrado, também, na Exposição de Motivos já referida, o subseqüente trecho, denunciativo — ao que tudo indica — dos objetivos procurados, ao lado da promoção do desenvolvimento urbano contidos na legislação ora proposta. Vem dito, nesse trecho da referida peça:

> "Explicitando o princípio constitucional da função so

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
198
6

cial 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 específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda; e.) adequação do direito de constuir às normas urbanísticas".

Especificamente, o Projeto contém 51 (cincoenta e um) artigos, com 6 (seis) capítulos - abrangendo ampla matéria legal. No Capítulo I (art. 1º) fixa objetivos e diretrizes para o desenvolvimento urbano; no Capítulo II (art. 3º) define o que é Urbanização e cria uma séria de normas imperativas que são impostas ao município atingindo a sua autonomia até com preceitos relativos a "licença" pois que inclusive anula aquelas já expedidas à interessados (art. 9º) o que infringe, a nosso ver, princípios elementares da Lei Maior; no Capítulo III (art. 13) fala da Promoção Urbana fixando vários critérios obrigatórios para a administração local; no Capítulo IV (art. 17) estabelece o Regime Urbanístico e dispõe sobre o Planejamento, o Direito de Superfície, do Parcelamento da Edificação, do Direito de Preempção, criando diversos institutos para a vida jurídica da localidade, nem sempre obedecendo a melhor tradição do Direito Brasileiro, embora procurando novas soluções; no Capítulo V (art. 37), referindo-se à Política Nacional do Desenvolvimento Urbano, o Projeto fixa preponderantes atribuições para o Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano que fica transformado num super-órgão para propor normas, fixar orçamento, sugerir leis, indicar diretrizes políticas, assumindo um papel absorvente em tudo o que disser respeito ao desenvolvimento urbano das grandes e pequenas cidades do País; e no Capítulo VI - sob o título de Disposições Gerais - institui o Projeto a sua terminologia específica, define novos conceitos urbanos e disciplina uma série de providências legais a respeito dos institutos jurídicos que indica, inclusive dando novas atribuições ao Ministério Público e dispondo sobre ações judiciais que regula, singularmente.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇA... 199 7.

3 - URBANISMO E ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DO PROJETO

3.1 - URBANISMO

Em face do crescimento das cidades o Urbanismo, como técnica voltada para os diversos aspectos da "Urbs", assumiu uma posição de destaque. Transcendendo os ângulos setoriais do estudo da Cidade, o Urbanismo procura englobar toda visão urbana se valendo bastante da Sociologia ao ponto de certos autores tentarem criar uma Ciência Social autônoma, focalizando este fenômeno apesar das suas inafastáveis técnicas interdisciplinares. O fato urbano para o cientista social é quase um objeto independente, embora com predominância do dado sociológico na sua realidade. O Professor Delorenzo Neto diz que o planejamento urbano é sociologia aplicada (Digesto Econômico, agosto 1971). Mas para o jurista a concepção é desarticulada, pois que as normas legais que recaem sobre a cidade, dificilmente, irão compor um todo sistemático ou integrado a merecer a denominação de uma ramo destacado do Direito. Por isto é impróprio e pouco científico falar em "Direito Urbano" pois este não existe, dando lugar no máximo aos termos "Legislação Urbana", como soma de normas jurídicas diferenciadas, de interesse do Direito Público e do Direito Privado, ora com textos constitucionais, ora com regras municipais, administrativas, ou civis, ou penais, ou de outras espécies. A complexidade social das cidades ou das metrópoles se por um lado há de se curvar a uma compreensão global, razoavelmente, unificada para o sociológo, por outro lado, para o jurista há de se submeter a normas legais de origem variadas, de esferas distintas do poder público, sobretudo, quando a Nação é federativa. Mesmo, porém, no Estado Unitário há variedade de normas legais, vinculadas a setores diferentes do Direito, o que se faz presente, de modo indiscutível.

Não há, pois, Direito Urbano, mas Legislação Urbana. Somente de maneira informal ou didática, como muitos gostam de proceder é que se falará em Direito Urbano, expressão aliás própria do linguajar cotidiano, muito comum entre planejadores sociais, economistas, arquitetos e até juristas interessados na especialida

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
200
8

de.

Cumpre, porém, enfatizar que há um ramo jurídico que embora não absorvendo vários aspectos do urbanismo moderno, contudo constitui o núcleo da Legislação Urbana que é o Direito Municipal. O Direito Municipal é o conjunto de normas legais que organizam político-administrativamente o município e disciplinam as atividades de poder público local. É um Direito cujos alicerces se encontram nos textos constitucionais quando a Carta Magna define a autonomia municipal e quando as Cartas Estaduais dispõem a respeito da matéria. O objeto é o município, as constituições locais, os serviços administrativos da cidade, tudo porém dentro de uma pespectiva bem definida. A Constituição Federal, a Constituição Estadual e entre nós as Leis Orgânicas Municipais (ou que outro nome tenham) disciplinam de forma sistemática, articulada, clara, através de várias normas legais a estrutura do poder local e as suas atividades. Dentro de uma metodologia de divisão do Direito, partindo do "jus privatum" e do "jus publicum" dos romanos, pode-se hoje, com exatidão, identificar as normas legais municipais e reuni-las sob um sub-sistema do Direito Público que é, claramente, identificável. A importância do município no Direito Brasileiro é de tal ordem que muitos autores consideram que a nossa Federação, fugindo a dualidade clássica, transferiu-se para a tríplica dimensão das três esferas, sendo uma destas a do município. Se o Direito Federal existe, se o Estadual também, logicamente o mesmo ocorre com o municipal que aliás é bem vivo, pois reúne regras que falam mais de perto ao cidadão. Finalmente cumpre relembrar a tradição e evolução política do município, em todas as Nações, a que ele dá inquestionável destaque em todas as organizações políticas.

Todavia, se o Direito Municipal adquire existência palpável a sua área é limitada e grande parte do que se considera, modernamente, como urbano, como urbanismo, como urbanístico não se enquadra na órbita das suas fronteiras. Aliás de há muito que o conceito de urbanismo ultrapassa os limites do interesse arquitetural e estético, como fala o eminente Professo Hely Meirelles,

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
201

recaiu na órbita dos interesses sociais. E hoje, já alcançam os imperativos nacionais percebendo-se mesmo que as exigências da Ecologia deverá, em breve, transformá-lo em tema de debate na ONU. Há países como a França onde se organizou um Ministério de Urbanismo, e outros como a Inglaterra que também criaram sua Secretaria de Estado com a tarefa de cuidar das questões urbanas. Há autores como Maurice F. Ronge, citado por Gaston Bardet ("Le nouvel urbanisme", Paris, 1948) que considera que o urbanismo é uma ciência ampla e de ambições, a que denomina de "Geonomie", cujo objeto é o estudo da "ordenação do espaço", e, outros, como MKA Dioxides, na mesma linha pretende uma planificação geral submetendo grande parte do social ao interesse urbano. Bardet em sua obra já citada, e ainda hoje muito festejada, considera o Urbanismo "uma ciência, uma arte e uma filosofia". Dentro desta mesma concepção o Professor Luiz de Anhaia Mello coloca o urbanismo, oferecendo observações submetidas a esta ampla configuração do fenômeno.

É lógico que o Direito Municipal não pode acompanhar, com suas normas locais, peculiares, de limites bem definidos, as expansões deste fenômeno que em tempos bem longíquos se estreita va quase que só na cidade pequena. O Urbanismo ultrapassa o Município mas o Direito Municipal é parte nuclear da grande área sociológica e política que esse fenômeno abrange hodiernamente, interessando as Nações e até aos Continentes. Uma coisa porém não pode ser alterada, segundo o nosso texto constitucional, aliás de conceituação permanente em todas as Constituições Brasileiras: tudo o que diz respeito ao Governo das cidades e que depende dele se articula com o Direito Municipal. E a jurisdição do governo, do poder público local, definido na Constituição Federal como sendo o que se insere dentro da autonomia municipal, é matéria inconstratável do Direito Municipal. O Urbanismo, depois de expandir-se por toda a Nação e por tudo o universo, quando volta à cidade, ao Município brasileiro, há de se submeter a lei municipal que é filha da autonomia constitucional que a Carta Magna assegura ao governo local. Concluem-se daí, que as normas jurídicas nucleares do Urbanismo são as normas legais do Direito Municipal como a cidade

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
202

ainda é a área mais significativa do fenômeno urbano. Ora, o Direito Municipal é o Direito do auto-governo da localidade, da comunidade, enfim, daquele reduto em que o indivíduo vive com sua família, a criança se desenvolve sob as vistas dos pais, a que os jovens se vinculam para preparar-se para a existência profissional independente, e os velhos se apegam a reviver o passado dos antigos cenários e a aconselhar para o futuro. É isto a comunidade municipal que há de ser preservada e definida no direito dos seus integrantes que tem a prerrogativa de escolher, democraticamente, os destinos do seu povir.

Em trabalho acima citado o Professor Delorenzo Neto mostra que o planejamento urbano há de partir do conhecimento da realidade histórica e geográfica, com todas suas condicionante. Contudo diz mais que o planejamento afetando a comunidade e as pessoas "não pode ser imposto de cima para baixo", mas ao contrário deve obedecer a um critério inverso. E, finalmente, fala das exigências jurídicas que há de se submeter.

É dentro desta concepção que se há de elaborar a reforma urbana sem o que os desajustes e a rejeição histórica, social, política e jurídica impedirá sua efetiva realização. O Substitutivo que apresentamos segue esta filosofia, resguardando, porém, os objetivos básicos da proposição.

3.2 - ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DO PROJETO

A prevalência da norma legal municipal, na área da autonomia do município, em face da norma de outro tipo, é um dos mandamentos indisfaçáveis do Constitucionalismo brasileiro.

Todos os Tratadistas de ontem e de hoje assinalam o princípio, com firmeza e convicção.

Apesar da Constituição de 1891 não definir a autonomia municipal, este princípio no direito público republicano revelou sempre uma vocação vigorosa, tendente a alargar o conceito. Fruto desta vocação, o texto magno de 1934 vai consolidar a prerrogativa local. A autonomia, em 1946 e nas disposições da Constituição atual é, ostensivamente clara, em preservar os direitos da comunidade municipal. Aliás, na essência, o disposto em 1934, 1946 e nos

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO 203

textos atuais, repetem a mesma técnica e conceituação.

O velho Barbalho, além de defender a autonomia municipal, no texto de 1891, considera grave erro qualquer tentativa de cercear as prerrogativas municipais (Constituição de 1891).

Carlos Maximiliano chegou ao ponto de considerar a autonomia local como a "célula da Democracia". Chegou a invocar o julgado norte-americano da Corte de Nova York que proclama que "no município autônomo se encontram as raízes de civilização moderna" (Comentários à Constituição Brasileira - Ed. Freitas Bastos - 1948). Eduardo Spinola mostra que além de ser de respeitável tradição a autonomia "é realçada nas organizações democráticas". (Constituições dos Estados Unidos do Brasil, Ed. Freitas Bastos, 1952).

Victor Nunes Leal diz, textualmente, que "a competência municipal expressa e exclusiva barra a competência federal e estadual; as leis da União e dos Estados serão em tal caso exorbitantes" (Revista do D. Administrativo, vol. 17).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, nos seus "Comentários à Constituição Brasileira - Ed. Saraiva, 1983", afirma que o município goza de autodeterminação no campo definido pela Carta Magna e que a sua prerrogativa em organizar os seus serviços está no cerne de sua autonomia. Quer dizer a área de atuação do poder local é competência que lhe não pode ser negada.

Em voto de larga importância sobre a competência municipal, em face do urbanismo, o Ministro Moreira Alves diz claramente: "a competência prevalescente do Município no terreno do Direito Urbanístico se explica porque diz ele respeito a mais das vezes ao peculiar interesse dessa entidade política que é evidentemente a que está mais próxima dos problemas urbanísticos que ocorre em seu território". (Representação nº 1.048-1, de 1981, da Paraíba sobre inconstitucionalidade dos artigos 164 e 165 da respectiva Constituição).

É interessante a palavra do ilustre membro de nossa Suprema Corte, pois, que evidencia aquela posição nuclear do município, em matéria de legislação de interesse urbano, a que acima nos

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
204

referimos.

Dispomos, porém, de material específico sobre a matéria em tela, através de estudos já conhecidos dos eminentes professores Raul Machado Horte, Osvaldo Trigueiro, Caio Mário Pereira, Miguel Reale e Hely Meirelles, os três primeiros considerando inconstitucionais vários dispositivos do Projeto e os dois últimos defendendo as disposições desta proposição.

Objetivando demonstrar que determinados preceitos constantes do projeto do Poder Executivo não importam ofensa à autonomia municipal, o festejado jurista, Professor Miguel Reale, constrói os argumentos da tese a que se propõe defender essencialmente calçado na premissa dos poderes constitucionais implícitos, sustentando-os, inclusive, com o apoio de ilustres juristas que menciona, não deixando de mencionar que nossos juspublicistas tiveram, nos ensinamentos de Marshall, entre os de outros insignes mestres do Direito Constitucional, a fonte primeira de suas prelações em tal sentido.

Ocorre que o entendimento sobre a existência dos poderes implícitos da União é construção extraída do contexto da Constituição dos Estados Unidos da América, que, em virtude de tratar-se de um texto bem sintético na sua melhor expressão, e destinado a traçar, exclusivamente, as principais regras que informam a estrutura da organização federal do Estado (aliás na época, quase confederal) americano, ao lado das garantias dos cidadãos, e que assegura larga autonomia em favor dos Estados-membros, enseja se conclua existirem poderes da União além dos expressamente previstos e que seriam aqueles não afirmados. É que, se não os admitisse, muitos dos expressos não teriam como tornarem-se eficazes. Aliás, a concretização jurídica, a feitura das regras que brotaram dos poderes implícitos vai ser obra da jurisprudência da Suprema Corte que assim completa as linhas genéricas da Carta de 1787, segundo as exigências do momento histórico. Não se tratava, pois de uma Constituição expansiva, como a nossa, mas de um texto sintético, por excelência. E esse, naturalmente, não é o nosso caso, em que nossa Lei Fundamental caracteriza-se pela exaustão em termos de fixação de competência e atribuições, não deixando margem a interpretações extensivas nessa parte.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
205
13.

A propósito da questão da existência entre nós, em favor da União, de poderes não expressamente previstos na Constituição, entendemos oportuno registrar as subseqüentes considerações do Professor Raul Machado Horta, da UFMG, respondendo a consulta que lhe foi feita pelos Sindicatos da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais e no Município do Rio de Janeiro e pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo:

> "Inexistindo a competência expressa da União para legislar sobre desenvolvimento urbano ou Direito Urbano, cabe indagar se essa competência poderia localizar-se no campo incerto dos poderes implícitos. A doutrina dos poderes implícitos da União surgiu no quadro de uma Constituição breve e lacônica marcada pela resistência dos Estados soberanos da Confederação anterior e, por isso, infensos ao fortalecimento da União. Esse quadro institucional inibidor dos poderes federais presidia ao nascente federalismo norte-americano. A doutrina judiciária dos poderes implícitos alargaria os poderes da União, de modo a inverter a concepção constitucional originária pela notável "atividade reconstituinte" da Suprema Corte norte-americana. A interpretação da doutrina judiciária dos poderes implícitos, verdadeira singularidade do federalismo norte-americano, deve atentar na existência dessas circunstâncias inibidoras dos poderes da União, por força de uma Constituição breve e lacônica, que ordenava o federalismo norte-americano no período inaugural de sua implantação. Diversa, portanto, é a interpretação dos poderes implícitos da União, em Estado Federal, como o brasileiro, no qual a competência dos poderes enumerados da União tornou-se pletórica, exacerbada sob o peso insuportável da grandeza dos caudalosos poderes federais. O famoso voto do Chief Justice MARSHALL, no célebre caso McCulloch V. MARYLAND, decidido em 1819, parte da cláusula constitucional expressa que confere ao Congresso norte-americano competência para elaborar todas as leis que forem necessárias e convenientes, a fim de colocar em execução os precedentes poderes a ele outorgados e todos os demais conferidos pela Constituição ao Governo dos Estados Unidos ou a qualquer Departamento ou Funcionário do mesmo (Constituição dos Estados Unidos, Seção 8, verbis: ("TO make all laws rich shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the United States, or any Department or Officer Thereof"). A desmesurada extensão dos poderes enumerados da União na Constituição Federal Brasileira do final do Século XX tornou

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA 206

desnecessária a cautela da cláusula que uma Constituição dos fins do Século XVIII julgou imprescindível. A doutrina norte-americana dos poderes implícitos fundou-se em cláusula expressa de autorização, que inexiste na Constituição brasileira, ao contrário do que ocorre, por limitação do modelo norte-americano, nas Constituições Federais da Argentina de 1853 (artigo 64, nº 28), do México de 1917 (artigo 73, XXX) e da Venezuela de 1916 (artigo 136 - 25)."

Sob esses argumentos, conclui o Professor Raul Machado Horta:

> "Incluir o desenvolvimento urbano no elenco aleatório dos poderes implícitos da União, sem a cláusula expressa que autorize o exercício desses poderes, como nas Constituições Federais dos Estados Unidos, do México, da Argentina e da Venezuela, e o atendimento dos pressupostos dos poderes necessários e convenientes, é ferir a letra e o espírito da Constituição Federal brasileira."

E após mostrar que "a adoção da competência do Governo Central, no Estado Unitário, ou da União, no Estado Federal, não decorreu de ilação interpretativa, mas, ao contrário, se fez mediante regra expressa da Constituição, apontando os dispositivos da Constituição Federal da Suiça de 1874, com emenda de 1969 (artigo 22 - 1.2.3); da Constituição da Espanha de 1978 (artigo 148, 3º); da Constituição da Grécia de 1975 (artigo 24 - 2.3.4.5)",arremata o ilustre jurista acima nomeado:

> "Vê-se que a inserção do desenvolvimento urbano e do Direito urbano no domínio da competência da União,por ilação dos poderes implícitos, não se coadunaria com os fundamentos originários da doutrina norte-americana, construída no voto de MARSHALL; e também conflitaria com a técnica de adoção explícita de regras de urbanismo e de desenvolvimento urbano nos textos constitucionais que deram apreciável relevo a essa matéria, como as Constituições da Espanha, da Suiça e da Grécia. A interpretação constitucional, que é saudável no esforço de atualização e de adaptação da norma constitucional, não pode, entretanto, operar mutações constitucionais, que acabariam legitimando a prevalência da norma infraconstitucional, para converter a Constituição rígida em Constituição elástica, consequência incompatível com o necessário primado da Constituição sobre a lei, que é da essência da Constituição rígida."

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
207

Demonstrando, assim, através dos irrespondíveis argumentos apresentados pelo Professor Raul Machado Horta, que à União é defeso legislar sobre este tipo de desenvolvimento urbano, visto como inaplicável entre nós a doutrina dos poderes implícitos da União, cabe aduzir, portanto, que quando nossa Lei Maior estabelece, em seu art. 15, que "a autonomia municipal será assegurada ... pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse", não se pode, de quaisquer outras regras constitucionais extrair, como, data venia, assim entendido pelos ilustres juristas defensores da constitucionalidade do Projeto em causa, consequência que anule a expressa garantia da prerrogativa municipal no tangente àquela competência que às nossas comunas é assegurada pela Lei Magna, de gerir os assuntos que se apresentam como de seu interesse peculiar.

E, por certo, o Projeto contém regras destinadas a regular o comportamento dos municípios brasileiros, afetando sua autonomia, como as inseridas nas Seções II e IV do Capítulo IV, que tratam, respectivamente, do Planejamento Urbano e do Parcelamento da Edificação ou Utilização Compulsórios, seja quando prevê devam os planos de desenvolvimento urbano do Município observar as diretrizes impostas pela União e pelo Estado respectivo, seja ao fixar prazo para que o proprietário de imóvel urbano construa, aqueles e estes preceitos dizendo respeito, indubitavelmente, a assuntos que se inserem na órbita do "peculiar interesse" de cada Município.

O Professor Caio Mário da Silva Pereira, respondendo a consulta que lhe foi feita a propósito do Projeto de Lei nº 775, de 1983, teve ensejo de, versando o problema da competência da União para legislar sobre a matéria, fixar seu ponto de vista, termos seguintes:

> "A União, a meu ver, tem competência para legislar sobre "normas gerais" de desenvolvimento urbano. A adjetivação dá bem a idéia do quanto lhe é permitido.O direito de formular regras gerais estaria compreendido dentro dos seus poderes. Alguns são explícitos, tais como: a planificação das obras contra as secas; a organização do ensino em todos os graus; a normação sanitária. Outros são implícitos na competência genérica do art. 8º, nº XVII, uma vez que, se tem poderes gerais (general powers) para legislar sobre direito ci

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
208

vil, não pode deixar de ter os particulares (implied powers) para desenvolver o que se compreende dentro desta província da atividade jurídica.

Mas o fato de ter poderes, quer expressos, quer implícitos, não pode jamais perder de vista que o seu poder legiferante é subordinado. Acima das atribuições legislativas da União coloca-se a supremacia das normas constitucionais."

Mais adiante, afirma peremptoriamente o Professor Caio Mário da Silva Pereira, concluindo:

"... a União, ao legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano tem de se conter, necessariamente, compulsoriamente, nos limites traçados na Constituição da República.

Falta-lhe, entretanto, competência para legislar sobre o desenvolvimento urbano. Não se pode aí penetrar sem ferir o princípio da autonomia municipal.

Com efeito a Constituição Federal (art. 15) assegura a autonomia municipal. Não cinge o preceito a dizê-lo em termos abstratos. Desce ao revés no cuidado de especificar os pontos que considera essenciais, e ipso facto, invulneráveis, dessa autonomia. Dentre eles, destaca-se a atribuição específica da Comuna, referente à "administração própria", e em particular a "organização dos serviços públicos locais". Por muito bem intencionada que seja, ao pretender ordenar o "desenvolvimento urbano", a União tem de se deter na sua carreira. Não lhe é lícito adentrar na administração própria do Município. Quando o faz ou quando o tenta, procede ilegitimamente, marcando o provimento legislativo, que edita, ou intenta editar da pior eiva, que é a inconstitucionalidade."

Mas, sobre conter regras infringentes da autonomia municipal, incorre o Projeto em outras inconstitucionalidades, como sobre isso chama a atenção o jurista Oswaldo Trigueiro em parecer que temos o prazer de apensar ao nosso voto, enriquecendo-o com a palavra judiciosa desse mestre do Direito. São deles estas conclusões ao referir-se às estipulações constantes dos arts. 14 e 15 do Projeto, relativas à taxa de ocupação e índice de aproveitamento de terrenos urbanos, à disciplinação do transporte, do trânsito e do saneamento; à delimitação de áreas especiais, à criação de obrigações para os Estados, dando-lhes atribuições, "tais

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
209

como a de legislar complementarmente sobre a matéria e a de regulamentar e implantar as regiões metropolitanas":

> Se estivéssemos em um Estado unitário, dotado apenas de um centro gerador de normas jurídicas, o Projeto talvez não merecesse maiores reparos. Mas o Brasil, declaradamente, é uma República Federativa, quer dizer, um Estado composto, no qual os poderes se distribuem por três órbitas - a federal, a estadual e a municipal - cada qual com as suas competências próprias, de natureza privativa. Essa distribuição de competências, essencial ao regime federativo, está logicamente condicionada a normatividade constitucional de caráter rígido. Por isso essa distribuição é feita apenas na Constituição Federal.

E, mais adiante, acentua:

> "O Projeto alterou, visivelmente, a discriminação das competências, o que, sob o ponto de vista da técnica constitucional, *data venia*, configura um despautério. Se a lei ordinária pudesse chegar a tanto, a teoria do constitucionalismo cairia por terra. Mas a verdade é que, nos dispositivos apontados, o Projeto atribui aos Estados e Municípios competências privativas da União. Assim é que ele dá aos Estados a atribuição de regulamentar a implantação das regiões metropolitanas, o que, *ex vi* do disposto no art. 164 da Constituição, somente se pode fazer mediante lei complementar. Por igual o legislador ordinário não pode atribuir ao Município a competência de legislar sobre direito substantivo, como se faz no art. 16 do Projeto, onde se diz que o Município *poderá legislar* sobre o uso e ocupação do solo urbano, transportes, trânsito e sistema viário, saneamento básico, patrimônio histórico e proteção do meio ambiente".

E arremata o ex-Ministro Oswaldo Trigueiro:

> "De tudo se infere, a meu ver, que o projeto padece de inconstitucionalidade irremediável. Com efeito, é ele inconstitucional, primeiro porque invade as órbitas de competência dos Estados e Municípios. Segundo porque altera o esquema de distribuição das competências, quando desloca, para a órbita municipal, atribuições federais ou estaduais. Terceiro, porque delega aos Estados e Municípios poderes indelegáveis, ou que o Poder Legislativo somente pode delegar na forma do art. 52 da Constituição".

Mas não ficam aí as ofensas perpetrada no Projeto contra a Constituição Federal, pois salta à evidência, dentre as es

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
210

tipulações inconstitucionais ora pretendidas legislar, as especialmente alojadas nos arts. 29 a 31, que compõem a Seção IV do Capítulo IV, que trata "Do Parcelamento da Edificação ou da Utilização Compulsórios", que encerram evidente negação do direito de propriedade segundo está assegurado em nossa Lei Fundamental.

A propósito de tal inconstitucionalidade entendemos ainda oportuno trazer à colação a palavra autorizada de Caio Mário da Silva Pereira, que, na Consulta já referida, assim se manifesta sobre essa matéria:

> "É uma tradição do direito pátrio a garantia constitucional da propriedade. Historicamente, está presente em todas as Constituições Brasileiras, desde o Império. No conflito entre o interesse público e o direito individual, o constituinte pautou a solução, sempre, no sentido de manter a propriedade privada. O instituto da desapropriação, mesmo depois de introduzido em nosso direito constitucional o conceito de se estender a expropriação no campo do interesse social, jamais deixou de prevalecer o propósito de amparar a propriedade individual contra os excessos da administração pública".

E, após transcrever o § 22, do art. 153 da Constituição Federal, que assegura o direito de propriedade, acentua esse ilustre juspublicista:

> "A Constituição não considera necessário definir o direito de propriedade. Na forma do que dispõe o artigo 524 do Código Civil, é o "direito de usar, gozar e dispor de seus bens", além de poder reivindicá-los. A Constituição toma o conceito dominial como noção pacífica. Assegura, então, ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens. Com a ressalva constitucional de desapropriação, toda lei que traga imissão nesta tríplice faculdade de usar, gozar e dispor de seus bens, atenta contra o direito assegurado ao proprietário".

Mais adiante e a propósito do exercício do direito de propriedade preleciona Caio Mário da Silva Pereira:

> "Conciliando o interesse individual com a "função social da propriedade", de que se tem feito grande cabedal, e se coloca como inspiração de numerosos dispositivos do Projeto, só existe um meio que a Constituição Federal reconhece: a desapropriação por interesse social. Se o Poder Público entende que não condiz com

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA 211

o interesse público a conservação do bem em estado de inércia ou de ociosidade, não pode determinar que o dono o parcele, edifique ou utilize-o compulsoriamente. Para isto foi criada a desapropriação por interesse social.

E prossegue o Professor Caio Mário:

"O Projeto na verdade pretende estabelecer que o proprietário não tem o direito de usar e fruir a coisa sua desde o momento em que lhe é imposto o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do terreno vago ...

Mais grave, ainda, é o conteúdo do art. 31 do Projeto, por atender contra o direito de dispor ...

Não contente em impor critérios de utilização o artigo 31 pune o proprietário com uma desapropriação por interesse particular. Estabelece que o Poder Público desapropriará, facultando a alienação a terceiro. Além do conteúdo de arbítrio e a perspectiva a medida em instrumento de exploração política e ato de perseguição aos adversários de eventual régulo de aldeia, o dispositivo contém uma cláusula de extrema fluidez. Permite desapropriar e ceder a terceiro, mediante o simples "compromisso" de cumprir certa obrigação. De um, tira-se porque não se sujeitou o dono às imposições ou aos caprichos da Administração Municipal. Mas faculta-se a alienação a outro, que se "comprometa" a fazê-lo. Compromisso apenas".

3.3 - EXAME DE ALGUMAS INCONSTITUCIONALIDADES

Após focalizarmos os termos (expostos ~~abordados~~) pelos ilustres juristas no debate das grandes questões que podem ser invocadas na análise da Proposição, cumpre-nos comentar, em termos específicos, alguns dispositivos que revelam ostensiva a inconstitucionalidade.

O Projeto em todos os seus artigos legisla para o Município, como se o Legislativo Federal fosse uma "Câmara Municipal" a fazer leis municipais. Assim vejamos:

1.) No art. 3º, parágrafos 1º, 2º e 3º está disposto que caberá à União e ao Estado (parág. 3º) expedir autorização para instalar nos municípios os terminais rodoviários, aéreos, ferroviários, autopistas e outros ouvindo-se previamente o Município interessado. Quer dizer a competência municipal de dar "licença"

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA 212

ou "autorização" para estas providências fica reduzida a uma audiência prévia!...

2.) No mesmo art. 3º, parágrafo 4º, submete a aprovação dos órgãos federais e estaduais ~~qualquer~~ a decisão do município no tocante a licença e autorização para ~~qualquer~~ providência ligada ao comércio, a indústria, a serviço de qualquer espécie, ao lazer localizado na área rural do território municipal. Quer dizer, o município para dar qualquer licença na zona rural tem que se submeter ao órgão federal, etc ... Cria-se uma "ressalva" perigosa contra a autonomia local.

Além do desrespeito à autonomia constitucional teremos a ultra-burocracia agindo. Sendo milhares os municípios no Brasil, muito mais que milhares será o papelório pedindo autorização ao ~~tal~~ do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (art. 37) que cada Prefeito encaminhará à Brasília para que se permita a abertura de botecos (comércio) ou fabriquetas de queijo (indústria) ou campos de futebol (lazer) na zona rural respectiva ... E' que todos poderão cair na "ressalva"!

3.) No art. 4º, o parágrafo 1º obriga o Município a planejar por dez anos a sua expansão, etc, etc. Tanto nas metrópoles como nas pequenas cidades, além da exigência ~~sera~~ inconstitucional, há o descabimento da medida. Para aquela, 10 é pouco. Para esta, 10 pode ser igual a 100 anos.

4.) O parágrafo 3º do mesmo artigo invade a Lei Complementar das Regiões Metropolitanas (art. 164 da Carta Magna) ~~assunto~~ considerado assunto tão grave que o coloca em nível de legislação complementar. A inconstitucionalidade é evidente.

5.) No parágrafo 4º do mesmo artigo os municípios de aglomeração urbana delimitarão (palavra com sentido impositivo ferindo a autonomia) suas áreas urbanas, submissas a normas e diretrizes do planejamento, normas estas que serão feitas em Brasília pelo ~~tal~~ Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (art. 37, item IV articulado com o art. 14, itens I e II). Além do desrespeito à Constituição é submeter o município às normas provenientes do centralismo brasiliense.

6.) No artigo 9º se lê um dispositivo meio estranho, no qual se consideram nulas de pleno direito as autorizações e li-

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
213

cenças expedidas sem o ritual proposto pelo Projeto. A redação foge por engano à técnica legislativa ou então é radical, para valer mesmo. As palavras "são nulas" abrangerão o momento da entrada em vigor da pretensa lei, tornando tudo nulo. Talvez o que se pretendesse dizer fosse: "serão consideradas nulas etc". Todavia, mesmo nesta hipótese, a competência para tal assertiva é do Município quando muito da Lei Orgânica Municipal, que deverá dispor sobre a matéria.

7.) Os artigos 10 e 11 com respectivos parágrafos, criam uma complexa e mesmo estranha prerrogativa em que se permite transferir o direito de construir de um lugar para outro, segundo lei local. O proprietário de terreno, considerando patrimônio histórico, ou artístico, ou arqueológico, ou patrimônio paisagístico terá direito de construir em outro local mediante garantia da lei municipal. Não está claro o objetivo dos citados artigos que pela sua técnica redacional ~~pouco clara~~ obscura poderá provocar malefícios a terceiros.

8.) O art. 12 como está colocado em termos impositivos, por mais racional que sejam e interessantes os seus princípios, fere a autonomia local e estadual, pois a Lei de Organização Municipal e as normas locais é que poderia dispor sobre os termos ali indicados.

9.) O art. 13 e o art. 14 conjugados com o artigo 37 é que institui a engrenagem, gravemente, inconstitucional. Na prática as mencionadas normas e diretrizes gerais é que transformam o pretenso Conselho Nacional de Planejamento Urbano no grande legislador sobre todas as matérias constantes das letras que são ali indicadas.

O art. 14 quando diz "na promoção do desenvolvimento urbano" a União deverá:

I - definir a política nacional de desenvolvimento urbano e estabelecer estratégias para sua execução;

II - estabelecer normas e diretrizes gerais relativas:

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
214

a.) , b.) até h.) e ainda são criados os itens III; IV; V; VI; etc.

Os artigos 37 e 38 rezam que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano é o órgão de decisão superior para etc, etc. E logo depois diz aquilo que compete ao CNDU:

I - propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos, etc;

II - propor programas anuais e plurianuais, etc, etc;

III - articular e compatibilizar a ação de administrações federal, estadual e municipal, etc, etc;

IV - propor legislação básica e complementar e expedir normas e diretrizes. (articular-se com o art. 14, item II.)

10.) A engrenagem acima é um somatório de inconstitucionalidades e inconveniências.

a.) Ao CNDU caberá "legislar" (através de "normas") sobre o que é rural e urbano em cada município e ainda dispor sobre o parcelamento do solo, saneamento, transportes, trânsito, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico, artístico, etc.

Com isto o CNDU invadirá não só a autonomia municipal o que é atentado à Carta Magna, mas, ainda vai invadir diversos órgãos da Administração Federal como os referentes ao transportes e trânsito (Ministério dos Transportes e Polícia Rodoviária), meio ambiente (Secretaria do Meio Ambiente), patrimônio histórico e artístico (MEC e Serviço Nacional respectivo), etc.

11.) O item III do art. 15 dá ao Estado poderes para estabelecer e disciplinar Regiões Metropolitanas conflitando com Constituição Federal. É um dispositivo muito estranho, pois a forma de se criar Regiões Metropolitanas depende, segundo o disposto constitucional, do que preceitua a lei complementar (art. 164 da Carta Federal).

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
215

Além disto é clara a inconstitucionalidade em se querer mencionar assunto de lei complementar em lei ordinária. Mais abaixo, no art. 15, item IV, também se agride a Lei Complementar dando ao CNDU poderes para regulamentar e implantar a Região Metropolitana.

12.) No item IV e V o Estado fica com a atribuição de estabelecer e disciplinar aglomerações urbanas ouvidos os Municípios, e de fixar as áreas especiais mencionadas no art. 12, item III e IV. Através deste dispositivo a Constituição é desrespeitada, pois são acrescidas as competências do poder estadual ante a autonomia municipal. Por outro lado também são instituídos novos encargos legais ao Estado, à margem da Carta Magna, sem que esta seja levada em conta. É dupla a inconstitucionalidade: primeiro, por se ferir a autonomia estadual alterando-lhe a sua dimensão constitucional e segundo quando se determina ao Estado invadir a área autonômica do município.

13.) A lista de comentários das inconstitucionalidades no art. 14 articulado com o 37 é expressiva. É ainda sobremaneira estranha a repartição de competência que a lei ordinária distribui ali para o Estado e o Município como se fosse uma Lei Magna. O artigo 15 diz que o "Estado deverá" e o artigo 16 diz que o "Município deverá", sem qualquer ressalva.

Estranha, (é de se repetir, está) genericamente, a maneira impositiva e imperativa com que o Projeto-lei trata o Estado e Município: deverá, deverá. A Constituição Federal quando dá a estas entidades, Estado e Município, a indicação de suas obrigações e competências não usa tais termos imperativos. Fiéis às velhas cautelas do constitucionalismo trata com mais respeito o Estado Federado e a unidade municipal (ver art. 13, art. 8º, parágrafo único, art. 14, 15 e 16, além de outros da Constituição Federal). No Substitutivo usa-se o termo, porém, sempre condicionado às regras maiores.

Quer dizer, além de inconstitucional, é desrespeitar o tratamento dado àquelas entidades, o que foge a mentalidade federativa.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
216

14.) No art. 17 também são mencionados sem claras especificações vários institutos jurídicos com finalidades que nem sempre se ajustam aos objetivos do Projeto.

15.) No art. 8º, 18, 19 e 20 além de se fixar exigências de compatibilização do Município às regras legais federais e estaduais sem maiores esclarecimentos, novamente, nos dispositivos citados são feridos os preceitos constitucionais sobre a Região Metropolitana. O Projeto insiste em invadir a área da lei complementar sobre a matéria (art. 164 da Constituição Federal).

16.) Além dos casos acima de inconstitucionalidade nos artigos seguintes vários outros podem ser apontados, ora dando alusivas atribuições ao Poder Público contra os direitos individuais com mecanismos administrativos perigosos para os mesmos citados direitos, e, finalmente, nos artigos 47 e seguintes, regulando e inventando novos tipos de procedimento judicial que foge à nossa processualística, sem maiores resultados.

17.) No art. 37 estrutura-se o CNDU com a ampla competência acima citada, o que transforma este órgão numa "super" Câmara Municipal com atribuições "quase legislativas" e na prática, ~~em algumas hipóteses,~~ podendo substituir a atividade do Poder Legislativo, materialmente falando.

São estas as principais observações que apresentamos, no tocante as inconformidades com a Carta Magna que podem ser superadas de modo a se edificar uma Lei de Reforma Urbana, com preceitos eficazes, mas adequados ao texto maior que cumpre, defender e preservar.

4 - O SUBSTITUTIVO E SUAS SOLUÇÕES

Demonstradas, assim, as inconstitucionalidades localizadas no Projeto de Lei nº 775, de 1983, ~~mas~~, de outro lado, ~~não deixando de~~ cumpre identificar, nessa Proposição, o elogiável esforço para salvar do caos, notadamente, as grandes cidades, fadadas, dentro de um lapso que não vemos muito distante, a se transformarem em aglomerados urbanos ingovernáveis, por força de um crescimento desordenado. Resolvemos propor daí como alternativa capaz de atingir os mesmos objetivos preconizados por essa proposta de lei, um texto

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
217

Substitutivo, dando ênfase à adesão dos Municípios brasileiros à política nacional de desenvolvimento urbano consoante as diretrizes fixadas pela União.

O Substitutivo que apresentamos mantém os objetivos e a filosofia da Proposição originária. As modificações são predominantemente, de ordem formal e em síntese abrangem o seguinte:

a.) Ficam estabelecidos, de forma destacada, os princípios e diretrizes do Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano, os quais obrigam, constitucionalmente, como normas gerais para qualquer tipo de procedimento no município e nos Estados,

b.) As regras imperativas do Projeto que pretendiam diretamente legislar, em matéria urbana, para o município e o Estado, ferindo a autonomia local e da unidade federada são substituídas por um mecanismo de convênios, em que as partes se integram através de cláusulas que vão repercutir imperativamente na legislação local, segundo os pressupostos do Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano;

c.) O governo federal fica obrigado a dar preferência, em seus programas e financiamentos, aos projetos dos municípios que se integrarem no Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano;

d.) Além do Conselho Federal de Planejamento Urbano haverá, em cada Estado, um Conselho Regional de Desenvolvimento Urbano para elaborar segundo as recomendações daquele e levando em conta as peculiaridades da região, os procedimentos a serem colocados aos municípios de cada unidade federada;

e.) Manteve-se todas as inovações do projeto, de modo geral no tocante a prerempção, ao direito de superfície, do parcelamento da Edificação e a conceituação de termos técnicos criados na lei, procurando-se, porém, adaptar os conceitos às exigências constitucionais e li

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA 218

nhas gerais do Direito vigente no país;

f.) Aditaram-se novos conceitos e modificaram-se outros no Projeto para adaptá-lo melhor ao texto da Lei Magna e aos próprios objetivos que passa a ter a proposição, com o Substitutivo;

g.) Substituiu-se a palavra "nacional" por "federal" para afastar o sentido unitarista da proposição e enfatizar o elemento federativo da Constituição.

Através de convênios, de interesse da maioria dos Municípios, poderão estes concretizar nas comunas brasileiras o planejamento urbano segundo as diretrizes traçadas pelo Governo Federal, sem ferir a Constituição da República no tocante a autonomia municipal. De outro lado, alterando a Seção IV, do Capítulo IV do Projeto (art. 29 à outros), cujos dispositivos ~~agridem o~~ invadem os texto constitucional, ~~no tocante ao direito de propriedade~~, teremos eliminado do Projeto matéria que tornava a legislação ora proposta (pouco viável) ~~inviável~~. Substituido porém, os mecanismos ali existentes por outros perfeitamente capazes de alcançar os objetivos previstos no Projeto, contemplando as metas dos termos constitucionais.

Visando, por outro lado, ajustar o planejamento urbano dos Municípios que vierem a firmar convênio com a União à diretrizes fixadas consoante a política nacional por ela determinada, mas sem perda das realidades sócio-econômicas das regiões em que se localizam as comunas, estamos propondo que as diretrizes fixadas pela União, através das propostas formuladas pelo Conselho Federal de Desenvolvimento Urbano, sejam adaptadas pelo Conselho Regional de Desenvolvimento Urbano.

Esses Conselhos ~~Estaduais~~ Regionais, tendo em vista os interesses diretos das diversas classes representativas da sociedade deverão ser integrados, por membros das classes produtoras, da classe trabalhadora, e, obviamente, por representante do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, um representante do setor educacional, além de outros segmentos da comunidade regional.

A nosso entender a antecipação da inclusão do Direito

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA 219

de Superfície em nosso Direito legislado, preconizada no Projeto de Código Civil ora em tramitação nesta Casa, pode-se constituir em providência válida (de cunho) auxiliar na promoção do desenvolvimento urbano.

Não somos dos mais entusiastas no tocante à procedência do direito de superfície em face de nossa Legislação Maior, e ainda levando-se em conta fatores históricos e fundiários. No entanto, a conceituação já está no Projeto do nosso Código Civil e ~~passos~~ (raízes) adiantados adotam a técnica jurídica nos respectivos ordenamentos. É de se perceber, por outro lado, o generalizado apoio que esta tese jurídica vem alcançando não só neste Legislativo como em setores variados da opinião pública.

Mantém o Substitutivo no tocante ao direito de superfície a prerrogativa do Município. ~~Então~~ Uma vez adquirido o imóvel poderá transferir a sua superfície na forma da legislação local.

Nesta forma será possível a alienação, pelas municipalidades, do direito de superfície sobre os imóveis que vier a adquirir, exercitando o direito de preferência previsto no Projeto. Ter-se-á assim condição de, sem a afronta do que o Projeto perpetrava, ~~contra o direito de propriedade~~ lograr-se a compatível utilização do imóvel segundo os fins mais adequados do interesse social.

Também o Direito de Perempção Municipal como nova modalidade de intervenção da Municipalidade na vida urbana é mantido no Substitutivo porém com alterações que asseguram os direitos individuais e sobretudo afastam as possibilidades do desvirtuamento das suas elevadas finalidades. Assim sendo as modificações indicadas são as seguintes, neste particular:

a.) Limitação do exercício do direito de preempção, na forma regulada no Projeto, aos Municípios que tenham 100.000 (cem mil) habitantes ou mais. É que os Municípios de menor população não têm os problemas de ocupação social do espaço, a ponto de justificar a identificação de área especial onde ele possa ser exercido;

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

b.) Fixação em dois terços dos membros da Câmara Municipal, como quorum mínimo para aprovação da lei municipal, destinada a fixar a área em relação à qual, e pelo prazo de dez anos, a Prefeitura possa exercitar o direito de preempção consoante garantido na lei ora projetada. Para se evitar que seja aprovada lei com objetivos menos justos ou por qualquer motivo que não o do interesse social, faz-se mister impor que a correspondente medida legislativa somente seja editada através do consenso da maioria expressiva de dois terços da Câmara Municipal.

c.) Redução para setenta e duas horas (três dias) do prazo de trinta dias, previsto no Projeto, para que a Prefeitura manifeste seu interesse em adquirir imóvel exercitando seu direito de preferência, quando o proprietário resolver aliená-lo. Não é concebível que o proprietário, desejando alienar seu imóvel, fique esperando por trinta dias que a Prefeitura exercite seu direito de preferência. Se, de fato, a municipalidade tem interesse em adquirir o imóvel, tendo em vista sua melhor destinação urbana, não necessita mais do que três dias para dizer desse interesse.

A fim de obter a adesão dos Municípios ao plano federal de desenvolvimento urbano, adequando seus programas de desenvolvimento urbano às diretrizes fixadas pela União e adaptadas às circunstâncias regionais pelo CRDU, propomos, no Substitutivo, que os recursos originários de fundos de dotações orçamentárias federais destinados à aquisição de equipamentos urbanos e comunitários só poderão ser distribuídos aos Municípios que firmarem convênio com a União para os fins disciplinados na lei.

Também na parte referente ao Ministério Público e a procedimentos judiciais constantes dos derradeiros artigos do Projeto procuramos dar a melhor adequação jurídica à proposição afastado dela certas providências inadequadas ao esquema processual civil hoje existente.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA — 221

O Projeto sofre desta forma modificações setoriais em que se procura compatibilizar os conteúdos dos seus argigos com os imperativos constitucionais, e à sistemática do direito hoje existente no País.

Na realidade contém medidas significativas, mas a mecânica que oferece esbarra ostensivamente nas rejeições da autonomia municipal e da autonomia do Estado-membro que são poderosas cidadelas da Federação Brasileira e mesmo de qualquer país federativo. Se o Projeto fosse destinado à Nações como a França, a Inglaterra, a Holanda e outras, pouco ou nada se poderia opor à sua redação, pois, adequados aos Estados Unitários e à organizações políticas, como aquelas, onde as comunas e os condados não possuem, na prática, a autonomia local, que o nosso Direito Magno consagra.

Assim sendo, a única maneira encontrada, para se criar mecanismos eficientes e capazes de fazer os municípios se curvarem à preceitos relevantes do urbanismo moderno, foi a formulação da via do convênio, através de um processo de integração em que a União, política e administrativamente, obriga a Municipalidade a aderir ao Sistema Federal do Planejamento Urbano. Na prática burocrática o que aqui se acrescenta é apenas a exigência de se ter como documento inicial, não um mero ofício do Prefeito, porém, algo mais como seja um expediente contendo a aprovação da Câmara Municipal, pois se tratará de um convênio. Esta a única diferença. O Substitutivo quer o apoio formal da Câmara Municipal, através do convênio para se iniciar o processamento das providências. Fóra deste caminho as inconstitucionalidades e a tensão a que se iria submeter a comunidade local, com o Projeto original, poderia nos levar a batalhas judiciais, mais cedo ou mais tarde, com sérios reflexos no comportamento político, gerando graves crises e ~~sérios~~ desapontamentos na sociedade local. Daí o caminho seguido pelo Substitutivo que é um espaço para defender os elevados objetivos da proposição, adaptando-a às perspectivas à participação das lideranças locais.

Por tudo quanto foi dito o nosso parecer e o nosso voto são no sentido de que aceito o Substitutivo por nós apresentado, seja o Projeto de Lei nº 775, de 1983, na forma que propomos,

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
222

considerado constitucional, manifestando-nos, no mérito, favoravelmente à sua aprovação, com as modificações constantes da redação que ora oferecemos.

Sala da Comissão, Novembro de 1983

Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA
Relator

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 775, DE 1983

(do Poder Executivo)

Dispõe sobre as diretrizes e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências.

R E L A T Ó R I O

1 - INTRODUÇÃO GERAL

O problema urbano e sua inserção na realidade político-constitucional, não só no Brasil, mas em vários países do mundo, especialmente os em desenvolvimento, constituem graves desafios. É por conseguinte digno do maior elogio a iniciativa do Poder Executivo, na área do Ministério do Interior, em promover a proposição em tela, que visa apresentar solução para superar tais obstáculos sócio-econômicos que se localizam em nossas principais cidades. Todavia, se o Projeto acoberta tão generosos e significativos objetivos, a maneira como pretende resolver a questão se nos afigura com algumas impropriedades atentatórias à Constituição Federal, no que ela possui de significativo nesta hora, isto é, a sua vocação federalista, aliás, ultimamente enfraquecida em decorrência das reformas constitucionais de claras tendências centralizadoras e unitaristas.

A Revolução de 1964, como todo movimento autoritário, na sua fase inicial, tende para a centralização política e administrativa, o que é exigência operacional da sua própria dinâmica. A urgência revolucionária promove a uniformidade, institui controles fortes e eficientes para implantar e proteger suas técnicas de ação política. O fenômeno como ocorrência transitória justifica-se

por si mesmo, sendo ruptura violenta mas necessária, do ordenamento jurídico, no momento histórico determinado. Mas superadas as conjunturas de ativação dos mecanismos excepcionais e do chamado saneamento revolucionário urge que o país encontre o leito normal de sua existência. É o que se procura hoje com a abertura democrática, sob o comando do Presidente João Figueiredo. Ora, se estamos realizando a abertura para a normalização política e administrativa não é de se admitir a alternativa unitária e centralizadora para a reforma urbana quando temos a opção federalista e comunitária coerente com nossa evolução e formação político-institucional

O projeto do Executivo contém algumas inconstitucionalidades, visíveis ao exame superficial. E a técnica adotada contém pouco apreço às elites regionais brasileiras como se fossem incapazes de, uma vez fixados os princípios federais do desenvolvimento urbano, realizar nas suas respectivas áreas o procedimento compatível com as metas indispensáveis à melhoria de vida em nossas metrópoles e cidades maiores. O Projeto atribui ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano a competência única de baixar normas para a administração de todos os municípios, em termos amplíssimos e enfáticos.

Aliás, é um cacoete anti-federalista o que nos últimos tempos certos setores técnicos, desavisados, sustentam como norma administrativa em Brasília: só os homens de Brasília, os técnicos da capital federal são eficientes, modernizados e sapientes; só eles são capazes de oferecer solução para os problemas nacionais, existentes em qualquer parte do Brasil; só eles conhecem as peculiaridades de qualquer região do Amazonas, do Nordeste, do Centro do País e do Sul. A administração federal de Brasília em muitos casos e episódios teima em desconhecer o valor, a experiência e a tradição das elites administrativas dos diversos Estados brasileiros, com qualidades e atributos reconhecidos e recursos humanos iguais ou superiores aos da capital federal, como se pode constatar claramente em São Paulo, Minas, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Bahia e outras unidades da Federação. É

verdade todavia que esta postura, felizmente não tem predominado, graças a visão, a cultura e a experiência de muitos servidores do alto escalão da República.

Querer, portanto, instituir mecanismos ultra-centralizadores, com sede em Brasília, sem o concurso dos segmentos técnicos dos Estados, para operar a reforma urbana num País com a dimensão continental do Brasil, não nos parece muito adequado e nem ainda medida de melhor eficiência para os objetivos a perseguir.

Devemos sim, fazer a reforma urbana, mas com o concurso de toda a Nação, com a participação das elites dos Estados e sobretudo das lideranças dos municípios que estes são os destinatários destas providências legais. A metodologia absorvente de se decidir tudo em Brasília, especialmente as coisas peculiares aos Estados e aos municípios, sem ouvir os interessados ou os seus órgãos de representação legal, é atitude de tendências autocráticas e, pior ainda, inefi cientes, num país que requer a descentralização federativa sem o que sofrerá males cruéis e desastrosas consequências políticas.

Para a reforma urbana, há que se fixar, como aliás estão no Projeto, bases e diretrizes orientadoras do planejamento federal, submetido a princípios e normas capazes de levar às cidades o bem-estar social. Contudo, este planejamento não pode ser fruto de decisões uniformes e simplistas emanadas de Brasília, desconhecendo a realidade específica de cada região e as peculiaridades de cada município. E ainda, este planejamento não poderá ser implantado com determinações e exigências elaboradas por um único órgão administrativo, marginalizando a contribuição e a participação das elites e lideranças dos Estados e Municípios. O planejamento para ser exeqüível há de ser produto de uma soma de experiências proveniente de todos os interessados e não expressão autocrática de meia dúzia de técnicos bem intencionados, mas vivendo fora da realidade urbana, na sua pluridade de problemas.

Necessita o País, realmente, de uma reforma urbana e precisamos dar a partida para efetuá-la superando os desafios perigosos que, não apenas no Brasil, mas em todos os países onde se locali

zam as concentrações urbanas hoje transformadas nas desesperantes megalópolis de nossa época.

A reforma urbana que diz respeito tão de perto ao homem, no mais íntimo de sua vida que é a casa, a moradia, a vizinhança, tudo aquilo que compõe no município onde ele vive, a sua privacidade familiar, não pode ser feita de cima para baixo como palavra de comando do chefe para o subalterno, pois que o cenário urbano requer outro tipo de processo de liderança com relevantes interações sociais de distinta espécie e substância. É por isto que a Ciência Política, traduzida na experiência das elites e na teoria dos pensadores, ao longo da História, criou a doutrina do federalismo e do municipalismo para que somente com a participação efetiva do ser humano, seja decidido, resolvido, solucionado tudo o que for de seu peculiar interesse, na comunidade onde vive e na região em que convive com muitos, instituindo-se, assim, o princípio do auto-governo local e em especial, a autonomia das coletividades federadas.

E cumpre por outro lado ainda reiterar que, o princípio do federalismo e do municipalismo, exigem acatamento constitucional já que estão prescritos nos textos supremos, como imperativos inarredáveis da Carta Magna brasileira.

Todavia, se, genericamente, reiteramos aqui as observações acima, dando ênfase à defesa da Federação e do Município, cumpre-nos expressar nosso respeito à equipe que assessourou o eminente Ministro do Interior na feitura do Projeto, em tela, que traduz, na intenção e na essência, as medidas inadiáveis de uma reforma urbana urgente para o País.

2 - O PROJETO-LEI E SEUS CAPÍTULOS

Baseado na Mensagem nº 012, de 9 de março de 1983, o Senhor Presidente da República encaminha à deliberação do Congresso Nacional o citado Projeto de Lei dispondo "sobre os Objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano".

A Mensagem Presidencial vem acompanhada de Exposição de Motivos do Senhor Ministro do Interior cujos argumentos de sustentação da correspondente iniciativa do Poder Executivo podem ser sintetizados nas citações abaixo.

Logo, de início, a necessidade da medida legislativa ora proposta vem explicada com os seguintes argumentos:

> "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. Esta dificuldade decorre, em grande parte, da insuficiência do instrumental jurídico disponível, que não acompanhou as profundas transformações da realidade urbana."

Mais adiante, e ainda no mesmo período, lê-se no referido documento do Sr. Ministro do Interior:

> "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."

Justificando as inovações trazidas na lei ora projetada, ressalta a Exposição de Motivos, inicialmente, nessa parte, que dúvidas foram levantadas quanto à "validade jurídica" de algumas delas, e que, em razão de tanto, houve o CNDU para sustentar a inserção, no Projeto, das respectivas matérias, juntar pareceres em prol da juridicidade das respectivas projeções legais, da lavra dos ilustres Professores Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles.

É de ser registrado, também, na Exposição de Motivos já referida, o subseqüente trecho, denunciativo — ao que tudo indica — dos objetivos procurados, ao lado da promoção do desenvolvimento urbano contidos na legislação ora proposta. Vem dito, nesse trecho da referida peça:

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

Especificamente, o Projeto contém 51 (cincoenta e um) artigos, com 6 (seis) capítulos - abrangendo ampla matéria legal. No Capítulo I (art. 1º) fixa objetivos e diretrizes para o desenvolvimento urbano; no Capítulo II (art. 3º) define o que é Urbanização e cria uma série de normas imperativas que são impostas ao município atingindo a sua autonomia até com preceitos relativos a "licença" pois que inclusive anula aquelas já expedidas à interessados (art. 9º) o que infringe, a nosso ver, princípios elementares da Lei Maior; no Capítulo III (art. 13) fala da Promoção Urbana fixando vários critérios obrigatórios para a administração local; no Capítulo IV (art. 17) estabelece o Regime Urbanístico e dispõe sobre o Planejamento, o Direito de Superfície, do Parcelamento da Edificação, do Direito de Prerempção, criando diversos institutos para a vida jurídica da localidade, nem sempre obedecendo a melhor tradição do Direito Brasileiro, embora procurando novas soluções; no Capítulo V (art. 37), referindo-se à Política Nacional do Desenvolvimento Urbano, o Projeto fixa preponderantes atribuições para o Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano que fica transformado num super-órgão para propor normas, fixar orçamento, sugerir leis, indicar diretrizes políticas, assumindo um papel absorvente em tudo o que disser respeito ao desenvolvimento urbano das grandes e pequenas cidades do País; e no Capítulo VI - sob o título de Disposições Gerais - institui o Projeto a sua terminologia específica, define novos conceitos urbanos e disciplina uma série de providências legais a respeito dos institutos jurídicos que indica, inclusive dando novas atribuições ao Ministério Público e dispondo sobre ações judiciais que regula, singularmente.

3 - URBANISMO E ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DO PROJETO

3.1 - URBANISMO

Em face do crescimento das cidades o Urbanismo, como técnica voltada para os diversos aspectos da "Urbs", assumiu uma posição de destaque. Transcendendo os ângulos setoriais do estudo da Cidade, o Urbanismo procura englobar toda visão urbana se valendo bastante da Sociologia ao ponto de certos autores tentarem criar uma Ciência Social autônoma, focalizando este fenômeno apesar das suas inafastáveis técnicas interdisciplinares. O fato urbano para o cientista social é quase um objeto independente, embora com predominância do dado sociológico na sua realidade. O Professor Delorenzo Neto diz que o planejamento urbano é sociologia aplicada (Digesto Econômico, agosto 1971). Mas para o jurista a concepção é desarticulada, pois que as normas legais que recaem sobre a cidade, dificilmente, irão compor um todo sistemático ou integrado a merecer a denominação de um ramo destacado do Direito. Por isto é impróprio e pouco científico falar em "Direito Urbano", pois este não existe, dando lugar no máximo aos termos "Legislação Urbana", como soma de normas jurídicas diferenciadas, de interesse do Direito Público e do Direito Privado, ora com textos constitucionais, ora com regras municipais ou administrativas, ou civis,ou penais, ou de outras espécies. A complexidade social das cidades ou das metrópoles se por um lado há de se curvar a uma compreensão global, razoavelmente, unificada para o sociológo, por outro lado, para o jurista há de se submeter a normas legais de origem variadas, de esferas distintas do poder público, sobretudo, quando a Nação é federativa. Mesmo, porém, no Estado Unitário há variedade de normas legais, vinculadas a setores diferentes do Direito, o que se faz presente, de modo indiscutível.

Não há, pois, Direito Urbano, mas Legislação Urbana. Somente de maneira informal ou didática, como muitos gostam de proceder é que se falará em Direito Urbano, expressão aliás própria do linguajar cotidiano, muito comum entre planejadores sociais, economistas, arquitetos e até juristas interessados na especialidade.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
8

Cumpre, porém, enfatizar que há um ramo jurídico que embora não absorvendo vários aspectos do urbanismo moderno, contudo constitui o núcleo da Legislação Urbana que é o Direito Municipal. O Direito Municipal é o conjunto de normas legais que organizam político-administrativamente o município e disciplinam as atividades de poder público local. É um Direito cujos alicerces se encontram nos textos constitucionais quando a Carta Magna define a autonomia municipal e quando as Cartas Estaduais dispõem a respeito da matéria. O objeto é o município, as instituições locais, os serviços administrativos da cidade, tudo porém dentro de uma pespectiva bem definida. A Constituição Federal, a Constituição Estadual e entre nós as Leis Orgânicas Municipais (ou que outro nome tenham) disciplinam de forma sistemática, articulada, clara, através de várias normas legais a estrutura do poder local e as suas atividades. Dentro de uma metodologia de divisão do Direito, partindo do "jus privatum" e do "jus publicum" dos romanos, pode-se hoje, com exatidão, identificar as normas legais municipais e reuni-las sob um sub-sistema do Direito Público que é, claramente, identificável. A importância do município no Direito Brasileiro é de tal ordem que muitos autores consideram que a nossa Federação, fugindo a dualidade clássica, transferiu-se para a tríplica dimensão das três esferas, sendo uma destas a do município. Se o Direito Federal existe, se o Estadual também, logicamente o mesmo ocorre com o municipal que aliás é bem vivo, pois reúne regras que falam mais de perto ao cidadão. Finalmente cumpre relembrar a tradição e evolução política do município, em todas as Nações, a que ele dá inquestionável destaque em todas as organizações políticas.

Todavia, se o Direito Municipal adquire existência palpável a sua área é limitada e grande parte do que se considera, modernamente, como urbano, como urbanismo, como urbanístico não se enquadra na órbita das suas fronteiras. Aliás de há muito que o conceito de urbanismo ultrapassa os limites do interesse arquitetural e estético, como fala o eminente Professor Hely Meirelles, e recaiu na órbita dos interesses sociais. E hoje, já alcançam os imperativos nacionais percebendo-se mesmo que as exisgências da

Ecologia deverá, em breve, transformá-lo em tema de debate na ONU. Há países como a França onde se organizou um Ministério de Urbanismo, e outros como a Inglaterra que também criaram sua Secretaria de Estado com a tarefa de cuidar das questões urbanas. Há autores como Maurice F. Ronge, citado por Gaston Bardet ("Le nouvel urbanisme", Paris, 1948) que considera que o urbanismo é uma ciência ampla e de ambições, a que denomina de "Geonomie", cujo objeto é o estudo da "ordenação do espaço", e, outros, como MKA Dioxides, na mesma linha pretende uma planificação geral submetendo grande parte do social ao interesse urbano. Bardet em sua obra já citada, e ainda hoje muito festejada, considera o Urbanismo "uma ciência,uma arte e uma filosofia". Dentro desta mesma concepção o Professor Luiz de Anhaia Mello coloca o urbanismo, oferecendo observações submetidas a esta ampla configuração do fenômeno.

É lógico que o Direito Municipal não pode acompanhar, com suas normas locais, peculiares, de limites bem definidos, as expansões deste fenômeno que em tempos bem longíquos se estreitava quase que só na cidade pequena. O Urbanismo ultrapassa o Município mas o Direito Municipal é parte nuclear da grande área sociológica e política que esse fenômeno abrange hodiernamente interessando as Nações e até aos Continentes. Uma coisa porém não pode ser alterada, segundo o nosso texto constitucional, aliás de conceituação permanente em todas as Constituições Brasileiras: tudo o que diz respeito ao Governo das cidades e que depende dele se articula com o Direito Municipal. E a jurisdição do governo, do poder público local, definido na Constituição Federal como sendo o que se insere dentro da autonomia municipal, é matéria inconstratável do Direito Municipal. O Urbanismo, depois de expandir-se por toda a Nação e por todo o universo, quando volta à cidade, ao Município brasileiro, há de se submeter a lei municipal que é filha da autonomia constitucional que a Carta Magna assegura ao governo local. Concluem-se daí, que as normas jurídicas nucleares do Urbanismo são as normas legais do Direito Municipal como a cidade ainda é a área mais significativa do fenômeno urbano. Ora, o Direito Municipal é o Direito do auto-governo da localidade, da comunidade, enfim, daquele reduto em

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

que o indivíduo vive com sua família, a criança se desenvolve sob as vistas dos pais, a que os jovens se vinculam para preparar-se para a existência profissional independente, e os velhos se apegam a reviver o passado dos antigos cenários e a aconselhar para o futuro. É isto a comunidade municipal que há de ser preservada e definida no direito dos seus integrantes que tem a prerrogativa de escolher, democraticamente, os destinos do seu porvir.

Em trabalho acima citado o Professor Delorenzo Neto mostra que o planejamento urbano há de partir do conhecimento da realidade histórica e geográfica, com todas suas condicionantes. Contudo diz mais que o planejamento afetando a comunidade e as pessoas "não pode ser imposto de cima para baixo", mas ao contrário deve obedecer a um critério inverso. E, finalmente, fala das exigências jurídicas que há de se submeter.

É dentro desta concepção que se há de elaborar a reforma urbana sem o que os desajustes e a rejeição histórica, social, política e jurídica impedirá sua efetiva realização. O Substitutivo que apresentamos segue esta filosofia, resguardando, porém, os objetivos básicos da proposição.

3.2 - ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DO PROJETO

A prevalência da norma legal municipal, na área da autonomia do município, em face da norma de outro tipo, é um dos mandamentos indisfarçáveis do Constitucionalismo brasileiro.

Todos os Tratadistas de ontem e de hoje assinalam o princípio, com firmeza e convicção.

Apesar da Constituição de 1891 não definir a autonomia municipal, este princípio no direito público republicano revelou sempre uma vocação vigorosa, tendente a alargar o conceito. Fruto desta vocação, o texto magno de 1934 vai consolidar a preerogativa local. A autonomia, em 1946 e nas disposições da Constituição atual é, ostensivamente clara, em preservar os direitos da comunidade municipal. Aliás, na essência, o disposto em 1934, 1946 e

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
11.

nos textos atuais, repetem a mesma técnica e conceituação.

O velho Barbalho, além de defender a autonomia municipal, no texto de 1891, considera grave erro qualquer tentativa de cercear as prerrogativas municipais (Constituição de 1891).

Carlos Maximiliano chegou ao ponto de considerar a autonomia local como a "célula da Democracia". Chegou a invocar o julgado norte-americano da Corte de Nova York que proclama que "no município autônomo se encontram as raízes de civilização moderna" (Comentários à Constituição Brasileira - Ed. Freitas Bastos , 1948), Eduardo Spinola mostra que além de ser respeitável tradição a autonomia "é realçada nas organizações democráticas". (Constituições dos Estados Unidos do Brasil, Ed. Freitas Bastos, 1952).

Victor Nunes Leal diz, textualmente, que "a competência municipal expressa e exclusiva barra a competência federal e estadual; as leis da União e dos Estados serão em tal caso exorbitantes" (Revista do D. Administrativo, vol. 17).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, nos seus "Comentários à Constituição Brasileira - Ed. Saraiva, 1983", afirma que o município goza de autodeterminação no campo definido pela Carta Magna e que a sua prerrogativa em organizar os seus serviços está no cerne de sua autonomia. Quer dizer a área de atuação do poder local é competência que lhe não pode ser negada.

Em voto de larga importância sobre a competência municipal, em face do urbanismo, o Ministro Moreira Alves diz claramente: "a competência prevalecente do Município no terreno do Direito Urbanístico se explica porque diz ele respeito a mais das vezes ao peculiar interesse dessa entidade política que é evidentemente a que está mais próxima dos problemas urbanísticos que ocorre em seu território". (Representação nº 1.048-1; de 1981, da Paraíba sobre inconstitucionalidade dos artigos 164 e 165 da respectiva Constituição).

É interessante a palavra do ilustre membro de nossa Suprema Corte, pois, que evidencia aquela posição nuclear do município, em matéria de legislação de interesse urbano, a que acima nos

referimos.

Dispomos, porém, de material específico sobre a matéria em tela, através de estudos já conhecidos dos eminentes professores Raul Machado Horte, Osvaldo Trigueiro, Caio Mário Pereira, Miguel Reale e Hely Meirelles, os três primeiros considerando inconstitucionais vários dispositivos do Projeto e os dois últimos defendendo as disposições desta proposição.

Objetivando demonstrar que determinados preceitos constantes do projeto do Poder Executivo não importam ofensa à autonomia municipal, o festejado jurista, Professor Miguel Reale, constrói os argumentos da tese a que se propõe defender essencialmente calçado na premissa dos poderes constitucionais implícitos, sustentando-os, inclusive, com o apoio de ilustres juristas que menciona, não deixando de mencionar que nossos juspublicistas tiveram, nos ensinamentos de Marshall, entre os de outros insignes mestres do Direito Constitucional, a fonte primeira de suas prelações em tal sentido.

Ocorre que o entendimento sobre a existência dos poderes implícitos da União é construção extraída do contexto da Constituição dos Estados Unidos da América, que, em virtude de tratar-se de um texto bem sintético na sua melhor expressão, e destinado a traçar, exclusivamente, as principais regras que informam a estrutura da organização federal do Estado (aliás na época, quase confederal) americano, ao lado das garantias dos cidadãos, e que assegura larga autonomia em favor dos Estados-membros, enseja se conclua existirem poderes da União além dos expressamente previstos e que seriam aqueles não afirmados. É que, se não os admitisse, muitos dos expressos não teriam como tornarem-se eficazes. Aliás, a concretização jurídica, a feitura das regras que brotaram dos poderes implícitos vai ser obra da jurisprudência da Suprema Corte que assim completa as linhas genéricas da Carta de 1787, segundo as exigências do momento histórico. Não se tratava, pois de uma Constituição expansiva, como a nossa, mas de um texto sintético, por excelência. E esse, naturalmente, não é o nosso caso, em que nossa Lei Fundamental caracteriza-se pela exaustão em

termos de fixação de competência e atribuições, não deixando margem a interpretações extensivas nessa parte.

A propósito da questão da existência entre nós, em favor da União, de poderes não expressamente previstos na Constituição, entendemos oportuno registrar as subseqüentes considerações do Professor Raul Machado Horta, da UFMG, respondendo a consulta que lhe foi feita pelos Sindicatos da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais e no Município do Rio de Janeiro e pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo:

> "Inexistindo a competência expressa da União para legislar sobre desenvolvimento urbano ou Direito Urbano, cabe indagar se essa competência poderia localizar-se no campo incerto dos poderes implícitos. A doutrina dos poderes implícitos da União surgiu no quadro de uma Constituição breve e lacônica marcada pela resistência dos Estados soberanos da Confederação anterior e, por isso, infensos ao fortalecimento da União. Esse quadro institucional inibidor dos poderes federais presidia ao nascente federalismo norte-americano. A doutrina judiciária dos poderes implícitos alargaria os poderes da União, de modo a inverter a concepção constitucional originária pela notável "atividade reconstituinte" da Suprema Corte norte-americana. A interpretação da doutrina judiciária dos poderes implícitos, verdadeira singularidade do federalismo norte-americano, deve atentar na existência dessas circunstâncias inibidoras dos poderes da União, por força de uma Constituição breve e lacônica, que ordenava o federalismo norte-americano no período inaugural de sua implantação. Diversa, portanto, é a interpretação dos poderes implícitos da União, em Estado Federal, como o brasileiro, no qual a competência dos poderes enumerados da União tornou-se pletórica, exacerbada sob o peso insuportável da grandeza dos caudalosos poderes federais. O famoso voto do Chief Justice MARSHALL, no célebre caso McCulloch V. MARYLAND, decidido em 1819, parte da cláusula constitucional expressa que confere ao Congresso norte-americano competência para elaborar todas as leis que forem necessárias e convenientes, a fim de colocar em execução os precedentes poderes a ele outorgados e todos os demais conferidos pela Constituição ao Governo dos Estados Unidos ou a qualquer Departamento ou Funcionário do mesmo (Constituição dos Estados Unidos, Seção 8, verbis: ("TO make all laws rich shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the United States, or any Department or Officer Thereof"). A desmesurada extensão dos poderes enumerados da União na Constituição Federal Brasileira do final do Século XX tornou

desnecessária a cautela da cláusula que uma Constituição dos fins do Século XVIII julgou imprescindível. A doutrina norte-americana dos poderes implícitos fundou-se em cláusula expressa de autorização, que inexiste na Constituição brasileira, ao contrário do que ocorre, por limitação do modelo norte-americano, nas Constituições Federais da Argentina de 1853 (artigo 64, nº 28), do México de 1917 (artigo 73, XXX) e da Venezuela de 1916 (artigo 136 - 25)".

Sob esses argumentos, conclui o Professor Raul Machado Horta:

"Inclui o desenvolvimento urbano no elenco aleatório dos poderes implícitos da União, sem a cláusula expressa que autorize o exercício desses poderes, como nas Constituições Federais dos Estados Unidos, do México, da Argentina e da Venezuela, e o atendimento dos pressupostos dos poderes necessários e convenientes, é ferir a letra e o espírito da Constituição Federal brasileira."

E após mostrar que "a adoção da competência do Governo Central, no Estado Unitário, ou da União, no Estado Federal, não decorreu de ilação interpretativa, mas ao contrário, se fez mediante regra expressa da Constituição, apontando os dispositivos da Constituição Federal da Suiça de 1874, com emenda de 1969 (artigo 22 - 1.2.3); da Constituição da Espanha de 1978 (artigo 148, 3º); da Constituição da Grécia de 1975 (artigo 24 - 2.3.4.5)", arremata o ilustre jurista acima nomeado:

"Vê-se que a inserção do desenvolvimento urbano e do Direito urbano no domínio da competência da União, por ilação dos poderes implícitos, não se coadunaria com os fundamentos originários da doutrina norte-americana, construída no voto de MARSHALL; e também conflitaria com a técnica de adoção explícita de regras de urbanismo e de desenvolvimento urbano nos textos constitucionais que deram apreciável relevo a essa matéria, como as Constituições da Espanha, da Suiça e da Grécia. A interpretação constitucional, que é saudável no esforço de atualização e de adaptação da norma constitucional, não pode, entretanto, operar mutações constitucionais, que acabariam legitimando a prevalência da norma infraconstitucional, para converter a Constituição rígida em Constituição elástica, conseqüência incompatível com o necessário primado da Constituição sobre a lei, que é da essência da Constituição rígida."

Demonstrando, assim, através dos irrespondíveis argumentos apresentados pelo Professor Raul Machado Horta, que à União é defeso legislar sobre este tipo de desenvolvimento urbano, visto como inaplicável entre nós a doutrina dos poderes implícitos da União, cabe aduzir, portanto, que quando nossa Lei Maior estabelece, em seu art. 15, que "a autonomia municipal será assegurada ... pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse", não se pode, de quaisquer outras regras constitucionais extrair, como, data venia, assim entendido pelos ilustres juristas defensores da constitucionalidade do Projeto em causa, conseqüência que anule a expressa garantia da prerrogativa municipal no tangente àquela competência que às nossas comunas é assegurada pela Lei Magna, de gerir os assuntos que se apresentam como de seu interesse peculiar.

E, por certo, o Projeto contém regras destinadas a regular o comportamento dos municípios brasileiros, afetando sua autonomia, como as inseridas nas Seções II e IV do Capítulo IV, que tratam, respectivamente, do Planejamento Urbano e do Parcelamento da Edificação ou Utilização Compulsórios, seja quando prevê devam os planos de desenvolvimento urbano do Município observar as diretrizes impostas pela União e pelo Estado respectivo, seja ao fixar prazo para que o proprietário de imóvel urbano construa, aqueles e estes preceitos dizendo respeito, indubitavelmente, a assuntos que se inserem na órbita do "peculiar interesse" de cada Município.

O Professor Caio Mário da Silva Pereira, respondendo a consulta que lhe foi feita a propóstio do Projeto de Lei nº 775, de 1983, teve ensejo de, versando o problema da competência da União para legislar sobre a matéria, fixar seu ponto de vista, termos seguintes:

> "A União, a meu ver, tem competência para legislar sobre "normas gerais" de desenvolvimento urbano. A adjetivação dá bem a idéia do quanto lhe é permitido.O direito de formular regras gerais estaria compreendido dentro dos seus poderes. Alguns são explícitos, tais como: a planificação das obras contra as secas; a organização do ensino em todos os graus; a normação sanitária. Outros são implícitos na competência genérica do art. 8º, nº XVII, uma vez que, se tem poderes gerais (general powers) para legislar sobre direito ci-

vil, não pode deixar de ter os particulares (implied powers) para desenvolver o que se compreende dentro desta província da atividade jurídica.

Mas o fato de ter poderes, quer expressos, quer implícitos, não pode jamais perder de vista que o seu poder legiferante é subordinado. Acima das atribuições legislativas da União coloca-se a supremacia das normas constitucionais."

Mais adiante, afirma peremptoriamente o Professor Caio Mário da Silva Pereira, concluindo:

"... a União, ao legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano tem de se conter, necessariamente compulsoriamente, nos limites traçados na Constituição da República.

Falta-lhe, entretanto, competência para legislar sobre o desenvolvimento urbano. Não se pode aí penetrar sem ferir o princípio da autonomia municipal.

Com efeito a Constituição Federal (art. 15) assegura a autonomia municipal. Não cinge o preceito a dizê-lo em termos abstratos. Desce ao revés no cuidado de especificar os pontos que considera essenciais, e ipso facto, invulneráveis, dessa autonomia. Dentre eles, destaca-se a atribuição específica da Comuna, referente à "administração própria", e em particular à "organização dos serviços públicos locais". Por muito bem intencionada que seja, ao pretender ordenar o "desenvolvimento urbano", a União tem de se deter na sua carreira. Não lhe é lícito adentrar na administração própria do Município. Quando o faz ou quando o tenta, procede ilegitimamente, marcando o provimento legislativo, que edita, ou intenta editar da pior eiva, que é a inconstitucionalidade."

Mas, sobre conter regras infringentes da autonomia municipal, incorre o Projeto em outras inconstitucionalidades, como sobre isso chama a atenção o jurista Oswaldo Trigueiro em parecer que temos o prazer de apensar ao nosso voto, enriquecendo-o com a palavra judiciosa desse mestre do Direito. São deles estas conclusões ao referir-se às estipulações constantes dos arts. 14 e 15 do Projeto, relativas à taxa de ocupação e índice de aproveitamento de terrenos urbanos, à disciplinação do transporte, do trânsito e do saneamento; à delimitação de áreas especiais, à criação de obrigações para os Estados, dando-lhes atribuições, "tais

como a de legislar completamente sobre a matéria e a de regulamentar e implantar as regiões metropolitanas":

> Se estivéssemos em um Estado unitário, dotado apenas de um centro gerador de normas jurídicas, o Projeto talvez não merecesse maiores reparos. Mas o Brasil, declaradamente, é uma República Federativa, quer dizer, um Estado composto, no qual os poderes se distribuem por três órbitas - a federal, a estadual e a municipal - cada qual com as suas competências próprias, de natureza privativa. Essa distribuição de competências, essencial ao regime federativo está logicamente condicionada a normatividade constitucional de caráter rígido. Por isso essa distribuição é feita apenas na Constituição Federal.

E, mais adiante, acentua:

> "O Projeto alterou, visivelmente, a discriminação das competências, o que, sob o ponto de vista da técnica constitucional, data venia, configura um despautério. Se a lei ordinária pudesse chegar a tanto, teoria do constitucionalismo cairia por terra. Mas a verdade é que, nos dispositivos apontados, o Projeto atribui aos Estados e Municípios competências privativas da União. Assim é que ele dá aos Estados a atribuição de regulamentar a implantação das regiões metropolitanas, o que, ex vi do disposto no art. 164 da Constituição, somente se pode fazer mediante lei complementar. Por igual o legislador ordinário não pode atribuir ao Município a competência de legislar sobre direito substantivo, como se faz no art. 16 do Projeto, onde se diz que o Município poderá legislar sobre o uso e ocupação do solo urbano, transportes, trânsito e sistema viário, saneamento básico, patrimônio histórico e proteção do meio ambiente."

E arremata o ex-Ministro Oswaldo Trigueiro:

> "De tudo se infere, a meu ver, que o projeto padece de inconstitucionalidade irremediável. Com efeito, é ele inconstitucional, primeiro porque invade as órbitas de competência dos Estados e Municípios. Segundo porque altera o esquema de distribuição das competências, quando desloca, para a órbita municipal, atribuições federais ou estaduais. Terceiro, porque delega aos Estados e Municípios poderes indelegáveis, ou que o Poder Legislativo somente pode delegar na forma do art. 52 da Constituição."

Mas não ficam aí as ofensas perpetradas no Projeto contra a Constituição Federal, pois salta à evidência, dentre as es

tipulações inconstitucionais ora pretendidas legislar, as especialmente alojadas nos arts. 29 a 31, que compõem a Seção IV do Capítulo IV, que trata "Do Parcelamento da Edificação ou da Utilização Compulsórios", que encerram evidente negação do direito de propriedade segundo está assegurado em nossa Lei Fundamental.

A propósito de tal inconstitucionalidade entendemos ainda oportuno trazer à colação a palavra autorizada de Caio Mário da Silva Pereira, que, na Consulta já referida, assim se manifesta sobre essa matéria:

> "É uma tradição do direito pátrio a garantia constitucional da propriedade. Historicamente, está presente em todas as Constituições Brasileiras, desde o Império. No conflito entre o interesse público e o direito individual, o constituinte pautou a solução, sempre, no sentido de manter a propriedade privada. O instituto da desapropriação, mesmo depois de introduzido em nosso direito constitucional o conceito de se estender a expropriação no campo do interesse social, jamais deixou de prevalecer o propósito de amparar a propriedade individual contra os excessos da administração pública."

E, após transcrever o § 22, do art. 153 da Constituição Federal, que assegura o direito de propriedade, acentua esse ilustre juspublicista:

> "A Constituição não considera necessário definir o direito de propriedade. Na forma do que dispõe o artigo 524 do Código Civil, é o "direito de usar, gozar e dispor de seus bens", além de poder reivindicá-los. A Constituição toma o conceito dominial como noção pacífica. Assegura, então, ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens. Com a ressalva constitucional de desapropriação, toda lei que traga imissão nesta tríplice faculdade de usar, gozar e dispor de seus bens, atenta contra o direito assegurado ao proprietário."

Mais adiante e a propósito do exercício do direito de propriedade preleciona Caio Mário da Silva Pereira:

> "Conciliando o interesse individual com a "função social da propriedade", de que se tem feito grande cabedal, e se coloca como inspiração de numerosos dispositivos do Projeto, só existe um meio que a Constituição Federal reconhece: a desapropriação por interesse social. Se o Poder Público entende que não con-

diz com o interesse público a conservação do bem em estado de inércia ou de ociosidade, não pode determinar que o dono o parcele, edifique ou utilize-o compulsoriamente. Para isto foi criada a desapropriação por interesse social.

E prossegue o Professor Caio Mário:

"O projeto na verdade pretende estabelecer que o proprietário não tem o direito de usar e fruir a coisa sua desde o momento em que lhe é imposto o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do terreno vago ...

Mais grave, ainda, é o conteúdo do art. 31 do projeto, por atender contra o direito de dispor ...

Não contente em impor critérios de utilização o artigo 31 pune o proprietário com uma desapropriação por interesse particular. Estabelece que o Poder Público desapropriará, facultando a alienação a terceiro. Além do conteúdo de arbítrio e a perspectiva a medida em instrumento de exploração política e ato de perseguição aos adversários de eventual régulo de aldeia, o dispositivo contém uma cláusula de extrema fluidez. Permite desapropriar e ceder a terceiro, mediante o simples "compromisso" de cumprir certa obrigação. De um tira-se porque não se sujeitou o dono às imposições ou aos caprichos da Administração Municipal. Mas faculta-se a alienação a outro, que se "comprometa" a fazê-lo. Compromisso apenas."

3.3 - EXAME DE ALGUMAS INCONSTITUCIONALIDADES

Após focalizarmos os termos expositivos pelos ilustres juristas no debate das grandes questões que podem ser invocadas na análise da Proposição, cumpre-nos comentar, em termos específicos, alguns dispositivos que revelam ostensiva a inconstitucionalidade.

O projeto em todos os seus artigos legisla para o Município, como se o Legislativo Federal fosse uma "Câmara Municipal"a fazer leis municipais. Assim vejamos:

1.) No art. 3º, parágrafos 1º, 2º e 3º está disposto que caberá à União e ao Estado (parág. 3º) expedir autorização para instalar nos municípios os terminais rodoviários, aéreos, ferroviários, autopistas e outros ouvindo-se previamente o Município interessado. Quer dizer a competência municipal de dar "licença" ou

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
20

ou "autorização" para estas providências fica reduzida a uma audiência prévia!...

2.) No mesmo art. 3º, parágrafo 4º, submete a aprovação dos órgãos federais e estaduais a decisão do município no tocante a licença e autorização para providência ligada ao comércio, a indústria, a serviço de qualquer espécie, ao lazer localizados na área rural do território municipal. Quer dizer: o município para dar qualquer licença na zona rural tem que se submeter ao órgão federal, etc... Cria-se uma "ressalva" perigosa contra a autonomia local.

Além do desrespeito à autonomia constitucional teremos a ultra-burocracia agindo. Sendo milhares os municípios no Brasil, muito mais que milhares será o papelório pedindo autorização ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (art. 37) que cada Prefeiro encaminhará à Brasília para que se permita a abertura de botecos (comércio) ou fabriquetas de queijo (indústria) ou campos de futebol (lazer) na zona rural respectiva ... É que tudo poderá cair na "ressalva".

3.) No art. 4º, o parágrafo 1º obriga o Município a planejar por dez anos a sua expansão, etc, etc. Tanto nas metrópoles como nas pequenas cidades, além da exigência ser inconstitucional, há o descabimento da medida. Para aquela, 10 é pouco. Para esta, 10 pode ser igual a 100 anos.

4.) O parágrafo 3º do mesmo artigo invade a Lei Complementar das Regiões Metropolitanas (art. 164 da Carta Magna) considerado assunto tão grave que coloca a Constituição em nível de legislação complementar. A inconstitucionalidade é evidente.

5.) No parágrafo 4º do mesmo artigo os municípios de aglomeração urbana delimitarão (palavra com sentido impositivo ferindo a autonomia) suas áreas urbanas, submissas a normas e diretrizes do planejamento, normas estas que serão feitas em Brasília pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (art. 37, item IV articulado com o art. 14, itens I e II). Além do desrespeito à Constituição é submeter o município às normas provenientes do centralismo brasiliense.

6.) No artigo 9º se lê um dispositivo meio estranho, no qual se consideram nulas de pleno direito as autoridades e licenças expedidas sem o ritual proposto pelo projeto. A redação ou foge por engano à técnica legislativa ou então é radical, e para valer mesmo. As palavras "são nulas" abrangerão o momento da entrada em vigor da pretensa lei, tornando tudo nulo. Talvez o que se pretendesse dizer fosse: "serão consideradas nulas etc". Todavia, mesmo nesta hipótese, a competência para tal assertiva é do Município quando muito da Lei Orgânica Municipal, que deverá dispor sobre a matéria.

7.) Os artigos 10 e 11 com respectivos parágrafos, criam uma complexa e mesmo estranha prerrogativa em que se permite transferir o direito de construir de um lugar para outro, segundo lei local. O proprietário de terreno, considerando patrimônio histórico, ou artístico, ou arqueológico, ou patrimônio paisagístico terá direito de construir em outro local mediante garantia da lei municipal. Não está claro o objetivo dos citados artigos que pela sua técnica redacional obscura poderá provocar malefícios a terceiros.

8.) O art. 12 como está colocado em termos impositivos, por mais racional que sejam e interessantes os seus princípios, fere a autonomia local e estadual, pois a Lei de Organização Municipal e as normas locais é que poderiam dispor sobre os termos ali indicados.

9.) O art. 13 e o art. 14 conjugados com o artigo 37 é que institui a engrenagem, gravemente, inconstitucional. Na prática as mencionadas normas e diretrizes gerais é que transformam o pretenso Conselho Nacional de Planejamento Urbano no grande legislador sobre todas as matérias constantes das letras que são ali indicadas.

O art. 14 quando diz "na promoção do desenvolvimento urbano" a União deverá:

I - definir a política nacional de desenvolvimento urbano e estabelecer estratégias para sua execução;

II - estabelecer normas e diretrizes gerais relativas:

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
22

a.), b.) até h) e ainda são criados os itens III; IV; V; VI; etc.

Os artigos 37 e 38 rezam que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano é o órgão de decisão superior para etc, etc. E logo depois diz aquilo que compete ao CNDU:

I - propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos, etc;

II - propor programas anuais e plurianuais, etc., etc;

III - articular e compatibilizar a ação de administrações federal, estadual e municipal, etc., etc;

IV - propor legislação básica e complementar e expedir normas e diretrizes. (articular-se com o art. 14, item II).

10.) A engrenagem acima é um somatório de inconstitucionalidades e inconveniências.

a.) Ao CNDU caberá "legislar" através de "normas" sobre o que é rural e urbano em cada município e ainda dispor sobre o parcelamento do solo, saneamento, transportes, trânsito, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico, artístico, etc.

Com isto o CNDU invadirá não só a autonomia municipal o que é atentado à Carta Magna, mas ainda vai invadir diversos órgãos da Administração Federal como os referentes aos transportes e trânsito (Ministério dos Transportes e Polícia Rodoviária),meio ambiente (Secretaria do Meio Ambiente), patrimônio histórico e artístico (MEC e Serviço Nacional respectivo), etc.

11.) O item III do art. 15 dá ao Estado poderes para estabelecer e disciplinar Regiões Metropolitanas conflitando com Constituição Federal. É um dispositivo muito estranho, pois a forma de se criar Regiões Metropolitanas depende, segundo o disposto

constitucional, do que preceitua a lei complementar (art. 164 da Carta Federal).

Além disto é clara a inconstitucionalidade em se querer mencionar assunto de lei complementar em lei ordinária. Mais abaixo, no art. 15, item IV, também se agride a Lei Complementar dando ao CNDU poderes para regulamentar e implantar a Região Metropolitana.

12.) No item IV e V o Estado fica com a atribuição de estabelecer e disciplinar aglomerações urbanas ouvidos os Municípios, e de fixar as áreas especiais mencionadas no art. 12, item III e IV. Através deste dispositivo a Constituição é desrespeitada, pois são acrescidas competências do poder estadual ante a autonomia municipal. Por outro lado também são instituídos novos encargos legais ao Estado, à margem da Carta Magna, sem que esta seja levada em conta. É dupla a inconstitucionalidade: primeiro, por se ferir a autonomia estadual alterando-lhe a sua dimensão constitucional e segundo quando se determina ao Estado invadir a área autonômica do município.

13.) A lista de comentários das inconstitucionalidades no art. 14 articulado com o 37 é expressiva. É ainda sobremaneira estranha a repartição de competência que a lei ordinária distribui ali para o Estado e o Município como se fosse uma Lei Magna. O artigo 15 diz que o "Estado deverá" e o artigo 16 diz que o "Município deverá", sem qualquer ressalva.

Estranha, é de se repetir, esta maneira impositiva e imperativa com que genericamente o Projeto-lei trata o Estado e Município: deverá, deverá. A Constituição Federal quando dá a estas entidades, Estado e Município, a indicação de suas obrigações e competências não usa tais termos imperativos. Fiéis às velhas cautelas do constitucionalismo trata com mais respeito o Estado Federado e a unidade municipal (ver art. 13,art. 8º, parágrafo único, art. 14, 15 e 16, além de outros da Constituição Federal). No Substitutivo usa-se o termo, porém, sempre condicionado às regras maiores.

Quer dizer, além de inconstitucional, é desrespeitar o tratamento dado àquelas entidades, o que foge a mentalidade federativa.

14.) No art. 17 também são mencionados sem claras especificações vários institutos jurídicos com finalidades que nem sempre se ajustam aos objetivos do Projeto.

15.) No art. 8º, 18, 19 e 20 além de se fixar exigências de compatibilização do Município às regras legais federais e estaduais sem maiores esclarecimentos, novamente, nos dispositivos citados são feridos os preceitos constitucionais sobre a Região Metropolitana. O Projeto insiste em invadir a área da lei complementar sobre a matéria (art. 164 da Constituição Federal).

16.) Além dos casos acima de inconstitucionalidade nos artigos seguintes vários outros podem ser apontados, ora dando alusivas atribuições ao Poder Público contra os direitos individuais com mecanismos administrativos perigosos para os mesmos citados direitos, e, finalmente, nos artigos 47 e seguintes, regulando e inventando novos tipos de procedimento judicial que foge à nossa processualística, sem maiores resultados.

17.) No art. 37 estrutura-se o CNDU com a ampla competência acima citada, o que transforma este órgão numa "super" Câmara Municipal com atribuições "quase legislativas" e na prática, podendo até substituir a atividade do Poder Legislativo, materialmente falando.

São estas as principais observações que apresentamos, no tocante as inconformidades com a Carta Magna que podem ser superadas de modo a se edificar uma Lei de Reforma Urbana, com preceitos eficazes, mas adequadas ao texto maior que cumprir, defender e preservar.

4 - O SUBSTITUTIVO E SUAS SOLUÇÕES

Demonstradas, assim, as inconstitucionalidades localizadas no Projeto de Lei nº 775, de 1983, de outro lado, cumpre identificar, nessa Proposição, o elogiável esforço para salvar do caos,

notadamente, as grandes cidades, fadadas, dentro de um lapso que não vemos muito distante, a se transformar em aglomerados urbanos ingovernáveis, por força de um crescimento desordenado. Resolvemos propor daí como alternativa capaz de atingir os mesmos objetivos preconizados por essa proposta de lei, um texto Substitutivo, dando ênfase à adesão dos Municípios brasileiros à política nacional de desenvolvimento urbano consoante as diretrizes fixadas pela União.

O Substitutivo que apresentamos mantém os objetivos e a filosofia da Proposição originária. As modificações são predominantemente, de ordem formal e em síntese abrangem o seguinte:

a.) Ficam estabelecidos, de forma destacada, os princípios e diretrizes do Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano, os quais obrigam, constitucionalmente, como normas gerais para qualquer tipo de procedimento no município e nos Estados;

b.) As regras imperativas do Projeto que pretendiam diretamente legislar, em matéria urbana, para o município e o Estado, ferindo a autonomia local e da unidade federada são substituídas por um mecanismo de convênios, em que as partes se integram através de cláusulas que vão repercutir imperativamente na legislação local, segundo os pressupostos do Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano;

c.) O governo federal fica obrigado a dar preferência, em seus programas e financiamentos, aos projetos dos municípios que se integrarem no Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano;

d.) Além do Conselho Federal de Planejamento Urbano haverá, em cada Estado, um Conselho Regional de Desenvolvimento Urbano para elaborar segundo as recomendações daquele e levando em conta as peculiaridades da região, os procedimentos a serem colocados aos municípios de cada unidade federada;

e.) Manteve-se todas as inovações do projeto, de modo geral no tocante a prerempção, ao direito de superfície, do parcelamento da Edificação e a conceituação de termos técnicos criados na lei, produrando-se, porém, adaptar os conceitos às exigências constitucionais e linhas gerais do Direito vigente do país;

f.) Aditaram-se novos conceitos e modificaram-se outros no Projeto para adaptá-lo melhor ao texto da Lei Magna e aos próprios objetivos que passa a ter a proposição, com o Substitutivo;

g.) Substituiu-se a palavra "nacional" por "federal" para afastar o sentido unitarista da proposição e enfatizar o elemento federativo da Constituição.

Através de convênios, de interesse da maioria dos Municípios, poderão estes concretizar nas comunas brasileiras o planejamento urbano segundo as diretrizes traçadas pelo Governo Federal, sem ferir a Constituição da República no tocante a autonomia municipal. De outro lado, alterando a Seção IV, do Capítulo IV do Projeto (art. 29 e outros), cujos dispositivos inadequados ao texto constitucional, teremos eliminado do projeto matéria que tornava a legislação ora proposta pouco viável. Substituídos, porém, os mecanismos ali existentes por outros perfeitamente capazes de alcançar os objetivos previstos no projeto, concretizam-se as metas em termos constitucionais.

Visando, por outro lado, ajustar o planejamento urbano dos Municípios que vierem a firmar convênio com a União à diretrizes fixadas consoante a política nacional por ela determinada, mas sem perda das realidades sócio-econômicas das regiões em que se localizam as comunas, estamos propondo que as diretrizes fixadas pela União, através das propostas formuladas pelo Conselho Federal de Desenvolvimento Urbano, sejam adaptadas pelo Conselho Regional de Desenvolvimento Urbano.

Esses Conselhos Regionais, tendo em vista os interesses diretos das diversas classes representativas da sociedade deverão ser integrados, por membros das classes produtoras, da classe trabalhadora, e, obviamente, por representante do Conselho

Nacional de Desenvolvimento Urbano, um representante do setor educacional, além de outros segmentos da comunidade regional.

A nosso entender a antecipação da inclusão do Direito de Superfície em nosso Direito legislado, preconiza no Projeto de Código Civil ora em tramitação nesta Casa, pode-se constituir em providência válida de cunho auxiliar na promoção do desenvolvimento urbano.

Não somos dos mais entusiastas no tocante à procedência do direito de superfície em face de nossa Legislação Maior, e ainda levando-se em conta fatores históricos e fundiários. No entanto, a conceituação já está no projeto do nosso Código Civil e países adiantados adotam a técnica jurídica nos respectivos ordenamentos. É de se perceber, por outro lado, o generalizado apoio que esta tese jurídica vem alcançando não só neste Legislativo como em setores variados da opinião pública.

Mantém o Substitutivo no tocante ao direito de superfície a prerrogativa do Município. Uma vez adquirido o imóvel poderá transferir a sua superfície na forma da legislação local.

Nesta forma será possível a alienação, pelas municipalidades, do direito de superfície sobre os imóveis que vier a adquirir, exercitando o direito de preferência previsto no Projeto. Ter-se-á assim condição de, sem a afronta do que o projeto perpetrava, lograr-se a compatível utilização do imóvel segundo os fins mais adequados do interesse social.

Também o Direito de Perempção Municipal como nova modalidade de intervenção da Municipalidade na vida urbana é mantido no Substitutivo porém com alterações que asseguram os direitos individuais e sobretudo afastam as possibilidades do desvirtuamento das suas elevadas finalidades. Assim sendo as modificações indicadas são as seguintes, neste particular:

a.) Limitação do exercício do direito de preempção, na forma regulada no projeto, aos Municípios que tenham 100.000 (cem mil) habitantes ou mais. É que os Municípios de menor população não têm os problemas de ocupação social do espaço, a ponto de justificar a identificação de área especial onde ele possa ser exercido;

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
28.

b.) Fixação em dois terços dos membros da Câmara Municipal, como quorum mínimo para aprovação da lei municipal, destinada a fixar a área em relação à qual, e pelo prazo de dez anos, a Prefeitura possa exercitar o direito de preempção consoante garantido na lei ora projetada. Para se evitar que seja aprovada lei com objetivos menos justos ou por qualquer motivo que não o do interesse social, faz-se mister impor que a correspondente medida legislativa somente seja editada através do consenso da maioria expressiva de dois terços da Câmara Municipal.

c.) Redução para setenta e duas horas (três dias) do prazo de trinta dias, previsto no projeto, para que a Prefeitura manifeste seu interesse em adquirir imóvel exercitando seu direito de preferência, quando o proprietário resolver aliená-lo. Não é concebível que o proprietário, desejando alienar seu imóvel, fique esperando por trinta dias que a Prefeitura exercite seu direito de preferência. Se, de fato, a municipalidade tem interesse em adquirir o imóvel, tendo em vista sua melhor destinação urbana, não necessita mais do que três dias para dizer desse interesse.

A fim de obter a adesão dos Municípios ao plano federal de desenvolvimento urbano, adequando seus programas de desenvolvimento urbano às diretrizes fixadas pela União e adaptadas às circunstâncias regionais pelo CNDU, propomos, no Substitutivo, que os recursos originários de fundos de dotações orçamentárias federais destinados à aquisição de equipamentos urbanos e comunitários só poderão ser distribuídos aos Municípios que firmarem convênio com a União para os fins disciplinados na lei.

Também na parte referente ao Ministério Público e a procedimentos judiciais constantes dos derradeiros artigos do projeto procuramos dar a melhor adequação jurídica à proposição afastando dela certas providências inadequadas ao esquema processual civil hoje existente.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
29

O projeto sofre desta forma modificações setoriais em que se procura compatibilizar os conteúdos dos seus artigos com os imperativos constitucionais, e à sistemática do direito hoje existente no País.

Na realidade contém medidas significativas, mas a mecânica que oferece esbarra ostensivamente nas rejeições da autonomia municipal e da autonomia do Estado-membro que são poderosas cidadelas da Federação Brasileira e mesmo de qualquer país federativo. Se o projeto fosse destinado à Nações como a França, a Inglaterra, a Holanda e outras, pouco ou nada se poderia opor à sua redação, pois, adequados aos Estados Unitários e à organizaçoes políticas, como aquelas, onde as comunas e os condados não possuem, na prática, a autonomia local, que o nosso Direito Magno consagra.

Assim sendo, a única maneira encontrada, para se criar mecanismos eficientes e capazes de fazer os municípios se curvarem à preceitos relevantes do urbanismo moderno, foi a formulação da via do convênio, através de um processo de integração em que a União, política e administrativa, obriga a Municipalidade a aderir ao Sistema Federal do Planejamento Urbano. Na prática burocrática o que aqui se acrescenta é apenas a exigência de se ter como documento inicial, não um mero ofício do Prefeito, porém, algo mais como seja um expediente contendo a aprovação da Câmara Municipal, pois se tratará de um convênio. Esta a única diferença. O Substitutivo quer o apoio formal da Câmara Municipal, através do convênio para se iniciar o processamento das providências. Fora deste caminho as inconstitucionalidades e a tensão a que se iria submeter a comunidade local, com o projeto original, tudo poderia nos levar a batalhas judiciais, mais cedo ou mais tarde, com sérios reflexos no comportamento político, gerando graves crises e desapontamentos na sociedade local. Daí o caminho seguido pelo Substitutivo que é um espaço para defender os elevados objetivos da proposição, adaptando-a às perspectivas e participação das lideranças locais.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
30

Por tudo quanto foi dito o nosso parecer e o nosso voto são no sentido de que aceito o Substitutivo por nós apresentado, seja o Projeto de Lei nº 775, de 1983, na forma que propomos, considerado constitucional, manifestando-nos, no mérito, favoravelmente à sua aprovação, com as modificações constantes da redação que ora oferecemos.

Sala da Comissão, em 30 de novembro de 1983

B. de Andrada

Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA
Relator

CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PROJETO DE LEI Nº 775, DE 1983

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião plenária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, do Projeto de Lei nº 775/83, nos termos do parecer do relator. O Deputado João Gilberto apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Leorne Belém - Presidente, Gorgônio Neto - Vice-Presidente, Armando Pinheiro, Bonifácio de Andrada, Natal Gale, Mário Assad, Djalma Bessa, Guido Moesch, Jairo Magalhães, Joacil Pereira, Jorge Arbage, José Burnett, Nilson Gibson, Osvaldo Melo, Otávio Cesário, Rondon Pacheco, Aluízio Campos, João Gilberto, Jorge Carone, Plínio Martins, Raimundo Leite, Valmor Giavarina, Sérgio Murilo, Gastone Righi, Celso Barros, Édison Lobão, Darcílio Ayres, Gomes da Silva, José Carlos Fonseca, Jutahy Júnior, Magalhães Pinto e Ronaldo Canedo.

Sala da Comissão, 26 de junho de 1984

Deputado LEORNE BELÉM
Presidente

Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA
Relator

CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PROJETO DE LEI Nº 775, DE 1983

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

AUTOR: PODER EXECUTIVO

RELATOR: Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO JOÃO GILBERTO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 775, de 1983, foi enviado ao Congresso através da Mensagem nº 155, de 3 de maio de 1983, embasada em Exposição de Motivos do Ministério do Interior de março daquele ano e em Resolução do CNDU, de fevereiro de 1983, acompanhada de pareceres dos juristas Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles.

Nesta Comissão, o projeto foi avocado pelo então Presidente, Deputado Bonifácio de Andrada - PDS-MG - que apresentou seu parecer em novembro, numa das últimas reuniões realizadas pela Comissão no ano legislativo de 1983. No parecer, o Relator sustenta aspectos de inconstitucionalidade do projeto e oferece substitutivo que altera profundamente o seu sentido.

Na Comissão, vários deputados solicitaram vistas, sendo que já foi acrescentado ao processo voto do Deputado Nilson Gibson pela total inconstitucionalidade da matéria.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
2.

Tendo este deputado igualmente solicitado vistas e havendo sido marcada a discussão da matéria para a presente sessão por deliberação conjunta da Comissão, apresento por escrito o anexo voto divergente.

É o relatório.

II - V O T O

A questão da reforma urbana tem sido tema de debate nacional em várias ocasiões. Aliás, um tanto tardiamente. Cresceu a urbanização do Brasil em ritmo de explosão, de inchamento. Os grandes centros urbanos transformaram-se no caos impossível de administrar. O País perdeu muito com a falta de uma política geral que controlasse e organizasse o crescimento das cidades e ao mesmo tempo resolvesse algumas causas básicas do êxodo rural e da migração de regiões que continuam mais atrasadas para áreas de mais rápida modernização.

O homem migrou do campo para a cidade, do interior para o litoral, do nordeste para o sul, na busca da fulgurância de uma vida aparentemente melhor: com luz elétrica, com atrações, com diversões, com oportunidades de trabalho. Para a grande maioria, isto se transformou na própria tragédia e decadência. Perdeu a qualidade de vida, ao invés de ser incrementada.

A questão da Reforma Urbana está, pois, vinculada à Reforma Agrária e a outras medidas visando resolver as causas das migrações internas, intensas, e do êxodo rural.

No início da década de 60 este conjunto de mudanças sociais, à época batizados como Reforma de Base, teve discussão nervosa, tensa e agitada no País. A Reforma Urbana estava no seu bojo e, entre outros, deve ser lembrado o Projeto de Lei nº 1.329, de 1983, do Sr. Deputado Artur Lima, criando

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
23
3.

a Superintendência de Política Urbana.

Ao longo dos duros anos do autoritarismo, prevalecendo a tese do centralismo e da modernização, do planejamento autocrático e sem vínculo às comunidades, implantaram-se vários mecanismos de Política Urbana e de reforma, sempre - infelizmente - desfocados pela ótica da imposição, da centralização, da eficiência tecnocrática em substituição à vontade democrática das populações.

É claro que a eficiência, a modernização, o aumento de recursos estiveram na ordem do dia e tais experiências acumularam avanços e etapas válidas.

Foram assim que surgiram as regiões metropolitanas, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Programa de Cidades de Porte Médio etc.

Também na legislação houve avanços, como a Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

No universo dos municípios, multiplicaram-se as práticas de planejamento, os planos diretores, os órgãos de planificação etc.

Mas, pontos fundamentais para um real controle e disciplinação do crescimento das cidades e o atendimento da função social da propriedade, estão sem ser resolvidos por se chocarem com o aparelho legal existente.

A proposta de lei do Solo Urbano que o Executivo envia ao Congresso Nacional vem assim, de um lado saudada como o instrumento legal necessário a uma nova etapa da Reforma Urbana, dando à propriedade a função social e aparelhando o País como um todo e o Município no particular com instrumentos legais para intervirem no uso da propriedade urbana; de outro lado, criticada por ser extremamente centralizadora, por ferir a autonomia dos Estados e Municípios e, por correntes liberais de pensamento jurídico, como constrangedora dos direitos individuais da propriedade.

Como o assunto está exaustivamente tratado, sob enfoques jurídicos e correntes de pensamento constitucional, quer nos pareceres que acompanham a mensagem, quer no douto voto do Senhor Relator, permito-me optar, manifestar posições, escolher caminhos, sem maior aprofundamento da discussão jurídica já corretamente aprofundada.

Está-se diante novamente da discussão ideológica entre o Estado Centralizador, capaz e progressista, moderno e reformador, e o Poder Local, atrasado e conservador, retrógado e mal aparelhado. Esta não pode ser uma comparação simplista e se teve lógica em momentos históricos e diante de realidades, pode ser contestada com a tendência do moderno socialismo francês de revalorizar a comunidade local e a conscientização crescente de que a mudança tem que percorrer o caminho mais difícil de começar pela base para ser profunda e realmente duradoura. De outro lado, nosso País é rico de exemplos tanto a favor da tese do atraso do Poder Local como em favor da tese da mudança pela base: temos muito de paternalismo, de coronelismo e de caudilhismo na organização dos municípios, dos poderes locais através deste País; mas, também temos as melhores experiências progressistas e transformadoras exatamente nas comunidades locais organizadas.

Quero, pois, posicionar-me preliminarmente sobre este ponto, em favor da transformação a partir da comunidade local, não imposta por uma planificação centralizada, mas, tendo relações de dependência e de comunicação com esta. Não acredito que as reformas acontecem plenamente e tão-somente por inspiração de um poder centralizado; isto é coisa de despotismo esclarecido. Creio, mais, na vontade das comunidades de caminharem, no processo de consciência, na mudança pela base, sem desprezar a importância do planejamento, da unificação de esforços nacionais, da existência de aparelhos legais e institucionais modernizadores e transformadores.

Desejo, portanto, uma lei do Solo Urbano que seja aparelho competente para ajudar a transformar; vejo na autonomia das comunidades locais, os nossos municípios, um ganho e não um atraso, que temos de preservar, valorizar e constantemente rever para dinamizar.

Sob este aspecto recebo o projeto e os estudos sobre ele colocados em discussão: sou favorável a ver valorizada a autonomia municipal e afirmada a capacidade local de decisão; isto não pode ser motivo para a alienação da lei ou da União sobre o assunto ou a ausência de normas incentivadoras e de caminhos legais seguros para que se realize o exercício do poder local.

Outro aspecto a ser analisado é o do direito de propriedade.

Não desejando retomar debate jurídico, faço apenas a minha definição pessoal sobre o assunto: o direito de propriedade está preso a um compromisso social maior. Antes de ser do indivíduo no particular, a propriedade e o uso de todos os bens naturais, inclusive o solo, o são da humanidade em sentido geral. Quem exerce de alguma maneira a propriedade sobre bem natural, está na verdade administrando-o para o conjunto da Sociedade. Creio, pois, e firmemente, no caráter social da propriedade onde ela exista na sua forma individualista - como é o caso brasileiro, onde ela exista sob a sua forma estatal - como em alguns regimes socialistas, ou onde ela exista sob a forma do bem do soberano - como nalgumas experiências imperiais.

O caráter social da propriedade expressa-se na sua função comunitária, social, no estar ela a serviço do bem conjunto, de todos.

Nosso sistema jurídico-constitucional é tímido nesse campo da proteção da função social da propriedade. Tanto no campo como na cidade, o ordenamento legal brasileiro impõe poucos limites e demarca apenas tenuemente a real função social da propriedade.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Feitas estas considerações de posicionamento pessoal, passo a analisar o Projeto e o Substitutivo apresentado pelo Relator.

Tomo como base o SUBSTITUTIVO, ao qual oferecerei emendas em 22 artigos, suprimo dois e acrescento dois, estes últimos para restaurar dispositivos propostos no Projeto original.

Comento as principais alterações:

a) A autonomia Municipal: O Sr. Relator teve a preocupação acertada de resguardar a autonomia municipal. Pensou, como solução, a adesão dos Municípios por convênio a um Programa Nacional de Política Urbana. Recolho do Relator a preocupação inicial: há de haver uma manifestação de vontade LEGISLATIVA do poder local em aceitar e aplicar as regras da lei do Solo Urbano, para resguardar o princípio da autonomia. Mas, o convênio seria medida burocratizante, complicadora e que colocaria na outra ponta do processo uma nova manifestação de vontade da União, esta administrativa. O órgão da União poderia se negar a assinar convênio com determinado Município; estaria, assim, impedindo a aplicação da lei naquele Município. Em face disto opto por fazer a adesão do Município, um ato de vontade legislativa, aprovando uma LEI MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

b) Itens da lei Municipal: O Relator cortou do texto da lei quase todas as previsões de legislação municipal sobre o assunto. Na maioria dos casos, para evitar ingressar na seara da autonomia municipal. Mas, da forma como foi organizado agora o assunto, claramente definindo autonomia constitucional, é de se expressar esse direito municipal, porque neste campo do Direito Urbano está havendo muita confusão sobre a parte econômica - competência da União para legislar, e a parte urbana - competência municipal para legislar. Assim, restauro, com redação alterada, vários dispositivos do projeto original, excluídos do Substitutivo, e os coloco como alíneas do parágrafo que se refere à lei Municipal de Desenvolvimento Urbano que o Município, se o desejar na sua autonomia, fará. É o caso, por exemplo, de itens sobre autorização e licença municipais, para os quais as próprias Prefeituras reclamam definição melhor.

c) Outras leis Municipais: Tanto o Projeto como o Substitutivo, dão a entender a existência - quase conflitante, ora citada uma, ora citada outra - de várias leis municipais. Explicito isso citando as leis que depois, no texto de outros artigos, serão referidas.

d) Vinculo os recursos federais, pelo relator dependentes de convênio, à existência da lei Municipal que coloca o Município dentro do planejamento urbano nacional.

e) Foi feita a correção em todos os artigos, onde o Relator passou a citar os convênios.

f) Voltou-se à equiparação da reforma e da demolição à construção.

g) Introduziu-se dispositivo garantindo ao Município de Região Metropolitana a participação nas decisões quanto às normas e diretrizes de planejamento urbano, já que o seu ficará condicionado - tanto pelo projeto como pelo substitutivo - ao planejamento da região metropolitana. O mesmo em relação a município de aglomeração urbana.

h) Foi reposto entre os itens sobre os quais os municípios podem legislar - observadas as normas gerais da União e do Estado - "o parcelamento, desmembramento ou unificação do solo para fins urbanos". É claro que o resguardo das normas gerais da União acautela os temores de uma legislação municipal contrária à codificação nacional.

i) Procurou-se aprofundar a participação da comunidade, já prevista no projeto e destacada pelo relator, com normas mais objetivas e claras a esse respeito.

j) O Relator teve o cuidado de cingir regras sobre órgãos públicos em regiões metropolitanas aos órgãos federais; como se tratam de regras gerais, não há óbice para que tais imperativos o sejam para todos os órgãos públicos; é assim que a União legisla sobre serviços públicos em regras gerais para Estados e Municípios, como tantos diplomas legais temos.

l) Discordo do Relator na limitação do direito de preempção ao Município com mais de 150 mil habitantes. Ora, um Município pequeno pode ter

problemas urbanos em decorrência de situação mais graves que os de um Município médio. Não há porque limitar por volume de população; sim, resguardar como bem o está no projeto e no substitutivo, o interesse social. Neste assunto da preempção, acreditei de bom alvitre incluir outra finalidade de interesse social ou utilidade pública que a lei municipal consagrar. O Relator introduziu dispositivo sobre a lei municipal - dois terços em dois turnos - que acredito exagerado, mas não modifiquei , para melhor debate. O prazo para a Prefeitura manifestar-se foi reduzido de trinta dias, no projeto, para 72 horas, no substitutivo. Concordo com o excesso do projeto, mas acho que o Ilustre Relator está restringindo demais no seu substitutivo e na maioria dos casos inviabilizando uma tomada de atitude pelo Município.

m) Diferencio a aplicação da Lei no Distrito Federal, onde pode ser feita imediatamente, pois a legislação é da União e não existe município, e nos Territórios, onde estabeleço o mesmo condicionamento à manifestação legislativa municipal.

n) Restauro a norma proposta pelo projeto para que a associação comunitária seja parte legítima para propor ação sobre os preceitos da Lei e das normas pertinentes. Esta é uma conquista extraordinária para a formação comunitária e a defesa dos direitos coletivos das populações e não sei porque razão o Relator suprimiu-a. Restauro também o direito do vizinho de propor ação sobre uso ou ocupação indevida do imóvel.

o) No artigo sobre o acesso às praias declaro-as expressamente bens públicos.

Para a elaboração destas alterações foram levadas em conta:

1 - Estudos comparativos e pronunciamentos ou projetos na fase da discussão da Reforma Urbana na década de 60;

2 - Estudos e debates quando da tramitação das proposições sobre parcelamento do Solo Urbano até a aprovação da referida lei;

3 - Contribuições do Encontro Regional sobre o Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano, realizado em Recife dias 14 e 15 de setembro de 1983;

4 - Discussão com especialistas na área do Executivo Federal e no Rio Grande do Sul;

5 - Documentos, pareceres etc. amplamente distribuídos entre os Parlamentares em favor ou contra o Projeto.

Faço um registro sincero para que acompanhe a tramitação deste Projeto: apesar do tempo em que esteve nesta Comissão e até sob vistas para vários Deputados, inclusive este, não me foi possível o exame profundo que desejava fazer, fruto do momento histórico-político que vivemos e no qual tenho sido levado a envolver-me em estudos constitucionais, legais e regimentais de urgência e que impediram o estudo mais acurado do problema da lei do Solo Urbano. Não pude dar, pois, às contribuições que ofereço o conteúdo social que desejava, alterando o instituto do usucapião, ampliando as possibilidades reais de uma Reforma Urbana que o projeto, o substitutivo ou as sugestões que faço, reconheço, estão longe ainda de realmente oportunizar.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Passo às emendas sugeridas a cada artigo do substitutivo:

Art. 2º
Inciso IV
e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas e aos interesses sociais;

Art. 2º
Inciso V
b) o uso incompatível ou inconveniente, de acordo com a lei local;

Art. 2º
Inciso XII
XII - estímulo à participação da iniciativa privada e de instituições não-estatais na urbanização;

Art. 2º
(acrescentar)
§ 1º. Os dispositivos desta lei serão aplicados nos municípios após a sua manifestação, garantida a autonomia constitucional, pela elaboração de Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano, aprovada pela Câmara de Vereadores, e regulando de acordo com as peculiaridades locais as disposições gerais da presente lei.

§ 2º. Entre outros assuntos, a Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano poderá regular:

a) 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 interessados;

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
12.

b) Os prazos de validade da licença para construir, os requisitos que caracterizam o início, reinício e conclusão de obra e as condições para renovação de licença;

c) A autorização para o proprietário de terreno, considerado pelo Poder Público como de interesse do patrimônio histórico, arqueológico, artístico ou paisagístico, exercer em outro local ou alienar mediante escritura pública, o direito de construir ainda não utilizado, mas garantido na legislação;

d) A mesma autorização da alínea anterior para o proprietário que doar imóvel ou parte dele para o Poder Público implantar equipamentos urbanos ou comunitários;

e) Áreas e condições para a transferência de direito de construir prevista nas alíneas "c" e "d";

f) A autorização para parcelamento, desmembramento ou unificação do solo para fins urbanos;

g) A autorização para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

§ 3º. Os Municípios, de acordo com sua competência constitucional e como decisão de sua autonomia, poderão criar um Plano Municipal de Uso do Solo, um Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano, Planos Diretores e disciplinar outros aspectos previstos nesta lei através de leis esparsas ou incluí-los no conjunto da Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
43
134

§ 4º. Os recursos federais destinados à execução de uma política de desenvolvimento urbano somente serão aplicados nos municípios após a elaboração da respectiva Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Art. 3º

caput - Para os fins desta lei, consideram-se atividades de urbanização:

Art. 3º

§ 4º. Para os fins desta lei equiparam-se à construção a reforma e a demolição.

Art. 4º O Município deverá delimitar suas áreas urbanas e de expansão urbana, na respectiva lei, de modo a abrangerem, no máximo, a superfície necessária à localização da população e de suas atividades previstas para os 10 (dez) anos subseqüentes, observado o seguinte:

I .....

II .....

Parágrafo único - Será garantida aos municípios que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas a participação nas decisões quanto às normas e diretrizes de planejamento urbano.

Art. 5º A lei local definirá o tipo de uso, o percentual de ocupação e o índice de aproveitamento do terreno, através de plano municipal de uso do solo ou Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Parágrafo único - Enquanto a lei municipal não definir o previsto neste artigo, o índice de aproveitamento máximo não deverá exceder de uma vez toda a área do terreno.

Art. 8º Os Municípios, em lei própria, poderão estabelecer as seguintes áreas especiais:

Art. 11
Inciso II
alínea "f"
f) à localização das atividades produtivas, em especial as industriais;

Art. 12
Inciso V
V - sugerir aos Municípios a localização de novos núcleos urbanos.

Art. 14
Parágrafo único - Os governos estaduais, na forma da Constituição Federal e segundo os preceitos desta lei, estabelecerão a sua política de desenvolvimento urbano, respeitando a autonomia municipal e os imperativos do planejamento federal.

Art. 15. Na promoção do desenvolvimento urbano o município, a que se refere o § 1º do art. 2º, deverá:

Art. 15
Inciso II
II - legislar, observando as normas gerais da União e do Estado e orientando-se pelo disposto nesta lei com as recomendações propostas pelo CNDU e pelo CEDU, sobre:

a) uso e ocupação do solo urbano;
b) parcelamento, desmembramento ou unificação do solo para fins urbanos;
c) construção para fins urbanos;
d) transportes, trânsito e sistema viário;
c) saneamento básico;
f) patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;
g) proteção ao meio ambiente.

Art. 15

Inciso III

Parágrafo único - Na elaboração da legislação mencionada neste artigo deverá haver a mais ampla participação de entidades representativas da comunidade, através de sugestões e debates.

Art. 17. Os planos municipais de desenvolvimento urbano deverão ser aprovados por lei municipal e observar diretrizes propostas pelo CNDU e pelo CRDE.

§ 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 da aglomeração urbana, observado o parágrafo único do do art. 4º.

§ 2º. Lei Municipal poderá suspender temporariamente até o máximo de 1 (um) ano a concessão de licença ou de autorização para urbanização, enquanto são elaborados planos de uso do solo ou o estabelecimento de área de interesse especial.

Art. 18. Os órgãos públicos, com atuação em Região Metropolitana, deverão compatibilizar sua ação com os planos, diretrizes e prioridades de planejamento metropolitano.

Parágrafo único .....
(na forma do substitutivo).

Art. 19. Os órgãos públicos, com atuação nos Municípios que disponham de planos de desenvolvimento deverão ....

Art. 31. O direito de preempção confere ao município preferência para aquisição, na forma desta lei, de terreno urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

(Parágrafos na forma do substitutivo)

Art. 32

Inciso VI (acrescentar ao substitutivo)

VI - outras finalidades de interesse social ou utilidade pública, previstas na Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Art. 33

§ 1º. A Prefeitura terá o prazo de dez (10) dias para manifestar-se, exercitando seu direito através de decreto municipal.

Art. 35

Parágrafo único - Diz-se "Integrado ao Planejamento Urbano" o município que tiver aprovado a sua Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Art. 37. Aplicam-se, no que couber, ao Distrito Federal e aos Territórios as disposições desta lei.

Parágrafo único - No Distrito Federal a vigência será imediata e nos municípios dos Territórios condicionada à existência da Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Art. 38. O Município poderá manter .....

Art. 39. Na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano o Poder Público assegurará a ampla participação da comunidade através de associações comunitárias, diretórios de partidos políticos, sindicatos e outras entidades locais.

Art. 40.

(acrescentar ao substitutivo, renumerando-se o atual art. 40 e seguintes)

Art. 40. A associação comunitária, regularmente constituída, é parte legítima para propor ação visando ao cumprimento dos preceitos desta lei e das normas estaduais e municipais pertinentes.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 41

(acrescentar ao substitutivo, renumerando o atual e seguintes)

Art. 41. O vizinho é parte legítima para propor ação destinada a impedir a ocupação ou o uso de imóvel em desacordo com as normas legais.

Art. 42. O Ministério Público ..... (art. 40 do substitutivo).

Art. 43

(Art. 41 do Substitutivo)

Art. 41. As praias são bens públicos e não será permitida a urbanização que impeça o livre e franco acesso público a elas.

Parágrafo único - A lei municipal poderá aplicar a mesma garantia deste artigo a locais de alto valor paisagístico ou histórico.

Art. 42 do Substitutivo

Excluir

Art. 43 do Substitutivo

Excluir

Sala da Comissão, 26 de junho de 1984

Deputado JOÃO GILBERTO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PROJETO DE LEI Nº 775, DE 1983

SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO

Dispõe sobre as diretrizes e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências.

TÍTULO I

Do Desenvolvimento Urbano

CAPÍTULO I

Das Diretrizes do Desenvolvimento Urbano

Art. 1º - O desenvolvimento urbano, que compreende medidas específicas para a melhoria de qualidade de vida nas cidades e o processo de urbanização em geral será alcançado mediante:

I - adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas e sociais, notadamente nas grandes cidades;

II - integração e complementariedade das atividades urbanas e rurais;

III - disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários;

IV - bem-estar social, de modo que a população tenha condições razoáveis de existência e promoção humana;

V - atendimento às aspirações e interesses da pessoa humana e da família na comunidade municipal.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
49
2

Art. 2º - Na promoção do desenvolvimento urbano serão observadas as seguintes diretrizes:

I - previsão, ordenação e expansão dos núcleos urbanos;

II - prevenção das distorções do crescimento urbano visando a orientar as suas modificações;

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 decorrente do processo de urbanização;

c) ajustamento da valorização da propriedade urbana às exigências sociais;

d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas ocupadas por população de baixa renda;

e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas e aos interesses sociais;

V - controle do uso do solo de modo a evitar:

a) a utilização irregular dos imóveis urbanos em face da legislação aplicável;

b) o uso incompatível ou inconveniente, de acordo com a lei local;

c) o parcelamento do solo e a edificação vertical ou horizontal inadequados em relação aos equipamentos urbanos ou comunitários;

d) a ociosidade do solo urbano edificável, segundo os pressupostos legais;

e) a deterioração das áreas urbanizadas.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
3

VI - adequação da política fiscal e financeira 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, paisagístico e arqueológico;

XI - incentivo à participação individual e comunitária no processo de desenvolvimento urbano, e pleno respeito aos direitos e prerrogativas humanas do habitante da cidade;

XII - estímulo à participação da iniciativa privada e de instituições não-estatais na urbanização;

XIII - adoção de padrões de equipamentos urbanos e comunitários consentâneos com a condição sócio-econômica do País e as diversidades regionais.

§ 1º - Os dispositivos desta lei serão aplicados nos municípios após a aprovação da sua respectiva Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano, regulando as peculiaridades locais e integrando-se à política federal de desenvolvimento urbano, segundo as disposições da presente lei.

§ 2º - Entre outros assuntos, a Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano poderá regular:

a) 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 interessados;

b) Os prazos de validade da licença para construir, os requisitos que caracterizam o início, reinício e conclusão de obra e as condições para renovação de licença;

c) A autorização para o proprietário de terreno, considerado pelo Poder Público como de interesse do patrimônio histórico, arqueológico, artístico ou paisagístico, exercer em outro local ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir ou edificar;

d) A mesma autorização da alínea anterior para o proprietário que doar imóvel ou parte dele para o Poder Público implantar equipamentos urbanos ou comunitários;

e) Áreas e condições para a transferência de direito de construir prevista nas alíneas "c" e "d";

f) A autorização para parcelamento, desmembramento ou unificação do solo para fins urbanos;

g) A autorização para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

§ 3º - Os Municípios, de acordo com sua competência constitucional e como decisão de sua autonomia, poderão criar um Plano Municipal de Uso do Solo, um Plano Municipal de

Desenvolvimento Urbano, Planos Diretores e disciplinar outros aspectos previstos nesta lei através de leis municipais esparsas ou incluí-los no conjunto da Lei Municipal do Desenvolvimento Urbano.

§ 4º - Os recursos federais destinados à execução de uma política de desenvolvimento urbano somente serão aplicados nos municípios após a elaboração da respectiva Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano.

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 - a implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

III - a construção destinada a fins urbanos;

IV - parcelamento, desmembramento ou unificação do solo para fins urbanos, na forma da lei municipal.

§ 1º - A instalação nos Municípios de equipamentos urbanos de grande porte e de interesse supramunicipal, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas e outros, dependerá, sempre, da concordância prévia do Conselho Regional de Desenvolvimento Urbano, quando em funcionamento.

§ 2º - Quando o Conselho Regional de Desenvolvimento Urbano estiver impedido de funcionar

ou não instalado as suas atribuições ficarão com o respectivo Município.

§ 3º - A implantação de atividades industriais, comerciais, de serviço e de lazer, ainda que localizadas em área rural, na medida do possível, se nortearão por recomendação do Conselho Regional de Desenvolvimento Urbano, segundo o previsto nas diretrizes indicadas nesta lei.

§ 4º - Para os fins desta lei equiparam-se à construção a reforma e a demolição.

Art. 4º - O Município deverá delimitar suas áreas urbanas e de expansão urbana, na respectiva lei, de modo a abrangerem, no máximo, a superfície necessária à localização da população e de suas atividades previstas para os 10 (dez) anos subseqüentes, observado o seguinte:

I - nos Municípios integrantes da Região Metropolitana a delimitação deverá ser feita tendo em vista as normas e diretrizes do planejamento metropolitano;

II - as normas e diretrizes do planejamento para a aglomeração urbana deverão ser observadas na delimitação das áreas urbanas e de expansão urbana dos respectivos Municípios.

Parágrafo único - Será garantida aos municípios que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas a participação nas decisões quanto às normas e diretrizes de planejamento urbano.

Art. 5º - A lei local definirá o tipo de uso, o percentual de ocupação e o índice de aproveitamento do terreno, através de plano municipal de uso do solo ou Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
7

Parágrafo único - Enquanto a lei municipal não definir o previsto neste artigo, o índice de aproveitamento máximo não deverá exceder de uma vez toda a área do terreno.

Art. 6º - Fica vedado o desmembramento de terreno quando a parte a ser desmembrada sirva de alicerce de construção existente nas edificações verticais.

Art. 7º - 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 municipal.

Art. 8º - Os Municípios, em lei própria, poderão estabelecer 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, levando-se em conta as peculiaridades locais.

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

a) ordenação e direcionamento urbano;

b) implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários;

c) provável ocupação de terrenos edificáveis;

d) adensamento de áreas edificadas.

§ 2º - Áreas de urbanização restrita são aquelas em que a urbanização deve ser desestimulada ou contida, em decorrência de:

a) seus elementos naturais e de característica de ordem fisiográfica;

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
8

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, ferroviários, autopistas.

§ 3º - Áreas de regularização fundiária são as habitadas por população de baixa renda e que devam, no interesse social, ser objeto de providências 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 são as destinadas a melhorias das condições 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 do desenvolvimento local ou regional, sejam necessárias à ação integrada da União, do Estado e do Município.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
9

TÍTULO II

Da Política de Desenvolvimento Urbano

CAPÍTULO I

Da Promoção do Desenvolvimento Urbano

Art. 9º - O desenvolvimento urbano será promovido em consonância com a política estabelecida para os planos regionais, estaduais e federais do desenvolvimento nacional.

Art. 10 - O Conselho Federal de Desenvolvimento Urbano - CFDU é o órgão de orientação superior para propor e acompanhar a execução da Política Federal de Desenvolvimento Urbano, competindo-lhe em razão de tanto:

I - propor diretrizes, estratégias, prioridades e os instrumentos da política federal de desenvolvimento urbano;

II - propor programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos e a programação de 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, Territórios e Municípios, especialmente os relativos à habitação, saneamento, áreas industriais, transportes urbanos e administração metropolitana e municipal;

III - articular e compatibilizar as providências concernentes ao desenvolvimento urbano exercidas por órgãos ou entidades federais e as dos Municípios, tanto as da administração direta quanto indireta, inclusive as fundações instituídas pelos poderes públicos;

IV - propor ao Ministro do Interior, para serem encaminhados ao Chefe do Executivo Federal, anteprojetos relativos à legislação ordinária e complementar referentes ao desenvolvimento urbano, justificando as providências sugeridas;

V - promover levantamentos gerais a respeito do desenvolvimento urbano no País, visando acompanhar a solução dos seus principais problemas e identificar as dificuldades e obstáculos existentes.

Art. 11 - À União, tendo em vista a promoção do desenvolvimento urbano, respeitada a autonomia estadual e a municipal, caberá, na forma desta lei:

I - definir a política de planejamento do desenvolvimento urbano e estabelecer as estratégias visando à sua execução;

II - fixar diretrizes gerais relativas:

a) à transformação da área rural em urbana;

b) ao uso, parcelamento, desmembramento e unificação do solo urbano;

c) aos transportes e trânsito;

d) ao saneamento;

e) à habitação;

f) à localização das atividades produtivas, em especial as industriais;

g) à proteção do meio ambiente;

h) à proteção e conservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico.

III - definir critérios para o estabelecimento de aglomerações urbanas;

IV - disciplinar as aglomerações urbanas localizadas em mais de um Estado, ouvidos os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Urbano interessados;

V - estabelecer as áreas de interesse especial previstas no art. 8º, V, que sejam de relevância para a execução da política nacional de desenvolvimento urbano, ouvidos os Conselhos Regionais.

Art. 12 - Aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Urbano - CRDUs compete:

I - definir, dentro do planejamento federal de desenvolvimento urbano, os respectivos planos regionais e estabelecer diretrizes, estratégias, programas e projetos, visando à sua execução, observadas as regras básicas afins fixadas pelo CFDU;

II - baixar recomendações complementares propostas pelo CFDU, para aplicação no respectivo Estado;

III - expedir recomendações destinadas à implantação das aglomerações urbanas no respectivo Estado;

IV - indicar as áreas de interesse especial, previstas no art. 8º, itens III e IV, que sejam de relevância para a política regional de desenvolvimento urbano, ouvidos os Municípios interessados;

V - sugerir aos Municípios a localização de novos núcleos urbanos.

Art. 13 - Farão parte da composição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Urbano - CRDUs, os seguintes representantes:

I - Um do Conselho Federal de Desenvolvimento Urbano;

II - Dois do Estado, um indicado pelo Partido majoritário na Assembléia e outro pelo principal Partido da Minoria;

III - Dois das classes produtoras, através de um representante indicado pela Federação da Indústria e um pela Federação Nacional do Comércio;

IV - Dois da classe trabalhadora, através de um representante indicado pela Federação dos Trabalhadores na Indústria e um pela Federação dos Trabalhadores no Comércio;

V - Um das Universidades existentes no respectivo Estado;

VI - Um da Associação dos Municípios do Estado;

VII - Dois do Instituto Brasileiro de Arquitetos, seção do respectivo Estado.

Art. 14 - Cabe ao Ministério do Interior, para os efeitos desta lei:

I - promover o cumprimento das diretrizes, estratégias, prioridades e programas da Política Federal do Desenvolvimento Urbano;

II - adotar as medidas necessárias ao exercício, pelos CRDUs, de suas atribuições legais.

Parágrafo único - Os governos estaduais, na forma da Constituição Federal e segundo os preceitos desta lei, estabelecerão a sua política de desenvolvimento urbano respeitando a autonomia municipal e os imperativos do planejamento federal.

Art. 15 - Na promoção do desenvolvimento urbano o Município, a que se refere o § 1º do art. 2º, deverá:

I - definir a política municipal de desenvolvimento urbano e estabelecer as diretrizes e estratégias, planos e programas, bem como elaborar os projetos visando à sua execução, orientando-se segundo as recomendações propostas pelo CFDU e complementadas pelo CRDU competente;

II - legislar, observando as normas gerais da União e do Estado e orientando-se pelo disposto nesta lei com as recomendações propostas pelo CFDU e pelo CRDU, sobre:

a) uso e ocupação do solo urbano;

b) parcelamento, desmembramento ou unificação do solo para fins urbanos;

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, quando indicadas pelo CRDU, as áreas de interesse especial previstas no art. 8º, itens I a IV, fixando as limitações necessárias.

Parágrafo único - Na elaboração da legislação mencionada neste artigo deverá haver a mais ampla participação de entidades representativas da comunidade, através de sugestões e debates.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
14

CAPÍTULO II

Do Regime Urbanístico

Seção I

Dos Meios do Desenvolvimento Urbano

Art. 16 - Para os fins desta lei serão utilizados pela administração municipal, segundo a legislação específica:

I - O planejamento urbano;

II - Medidas tributárias e financeiras e em especial:

a) Imposto Predial e Territorial Urbano, progressivo e regressivo;
b) taxas e tarifas diferençadas 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) direito de preempção.

IV - a regulamentação 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, ressalvado o disposto nesta lei (Art. 29).

Seção II

Do Planejamento Urbano

Art. 17 - Os planos municipais de desenvolvimento urbano deverão ser aprovados por lei municipal e observar diretrizes propostas pelo CFDU e pelo CRDU.

§ 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 da aglomeração urbana, observado o parágrafo único do art. 4º.

§ 2º - Lei Municipal poderá suspender temporariamente até o máximo de 1 (um) ano a concessão de licença ou de autorização para urbanização, enquanto são elaborados planos de uso do solo ou o estabelecimento de área de interesse especial.

Art. 18 - Os órgãos públicos, com atuação em Região Metropolitana, deverão compatibilizar sua ação com os planos, diretrizes e prioridades de planejamento metropolitano.

Parágrafo único - Na formulação do planejamento para Região Metropolitana deverão ser ouvidos os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com atuação na respectiva área, observados os preceitos da legislação complementar.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
13
16.

Art. 19 - Os órgãos públicos, com atuação nos Municípios que disponham de planos de desenvolvimento deverão compatibilizar sua ação com as diretrizes e prioridades dos planos estabelecidos para a área local, segundo o que dispõe esta lei.

Seção III

Do Direito de Superfície

Art. 20 - 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. 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, a não ser o que for estipulado, diferentemente, pelas partes interessadas.

Art. 23 - A superfície pode transferir-se a terceiros, e , por morte do superficiário, transmite-se a seus herdeiros.

Art. 24 - Em caso de alienação do imóvel ou da superfície, o superficiário ou o proprietário tem direito de preferência, em igualdade de condições, salvo se fixado em contrário pelas partes interessadas.

Art. 25 - Antes do advento do termo resolver-se-á a superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual recebeu a respectiva concessão.

Art. 26 - 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. 27 - A concessão, pelos Municípios, do direito de superfície em relação aos imóveis adquiridos através do exercício do direito de preempção, assegurado na forma desta lei, dependerá de lei municipal que fixará, se conveniente,o valor mínimo para a aquisição.

Art. 28 - O direito de superfície, constituído por pessoa jurídica de direito público interno, rege-se por esta lei, ressalvada a legislação especial.

Seção IV

Do Parcelamento da Edificação

ou Utilização Compulsória

Art. 29 - Lei Municipal votada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, baseada em plano de uso do solo, poderá determinar a área a ser desapropriada, por utilidade pública, do imóvel vago para fins de parcelamento, edificação e utilização do terreno tendo em vista assegurar o aproveitamento do equipamento urbano.

Art. 30 - Publicada a lei mencionada no artigo anterior, o Executivo Municipal antes de proceder à desapropriação proporá ao proprietário do imóvel bases contratuais, em instrumento público, para solucionar o aproveitamento do equipamento urbano, e uma vez aceita a proposta não será efetivada aquela providência legal.

Seção V

Do Direito de Preempção

Art. 31 - O direito de preempção pública confere ao município preferência para aquisição, na forma desta lei, de terreno urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º - O direito de preferência, assegurado na forma desta lei, só poderá ser exercitado relativamente aos terrenos localizados em

área expressamente delimitada em lei municipal, baseada em plano de uso do solo, que fixará prazo de vigência não superior a dez anos.

§ 2º - A lei de que trata o parágrafo anterior será aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal do respectivo Município, em dois turnos, publicado o projeto de lei em jornais locais.

Art. 32 - O direito de preempção será exercido para atender às seguintes finalidades, entre outras de interesse social ou de utilidade pública:

I - realização de programas habitacionais para população de baixa renda;

II - criação de áreas públicas de lazer;

III - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

IV - ordenação e direcionamento da expansão urbana;

V - constituição de áreas de preservação ecológica ou paisagística;

VI - outras finalidades de interesse social ou utilidade pública, previstas na lei mencionada no artigo anterior.

Art. 33 - O proprietário que desejar alienar imóvel localizado na área a que se refere o art. 31, § 1º, notificará a Prefeitura dessa intenção, anexando à notificação a proposta de compra firmada por candidato à aquisição, com o valor da transação.

§ 1º - A Prefeitura terá o prazo de 7 (sete) dias úteis para manifestar-se exercitando seu direito através de decreto municipal;

§ 2º - Findo o prazo de que trata o parágrafo anterior, sem manifestação expressa, entender-se-á estar o Município desinteressado na compra;

§ 3º - Caso o Município discorde do preço constante da notificação, e não entre em composição amigável com o alienante, é-lhe assegurado requerer o arbitramento administrativo a ser feito pelo Conselho Regional de Desenvolvimento Urbano, no prazo máximo de 30 dias;

§ 4º - Realizado o arbitramento de que trata o parágrafo anterior, a parte que não concordar com o preço poderá desistir do negócio;

§ 5º - Se a desistência for do proprietário e este resolver alienar o imóvel dentro de um ano, é assegurado à Prefeitura o direito de compra do imóvel pelo valor arbitrado, na forma do parágrafo terceiro, corrigido monetariamente.

TÍTULO III

Disposições Gerais

Art. 34 - 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. 35 - Para os fins desta lei, segundo a respectiva legislação municipal, entende-se por:

I - "Equipamento Urbano": os bens destinados à prestação dos serviços de abastecimento

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
67
40.

de água, esgotamento sanitário e fluvial, limpeza pública, energia elétrica, telecomunicações, serviço postal, transportes e sistema viário, gás canalizado, segurança pública e outros assemelhados, necessários ao funcionamento das cidades;

II - "Equipamento Comunitário": bens destinados à educação e cultura, saúde, recreação e esportes, abastecimento e outros assemelhados necessários à vida urbana;

III - "Percentual 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.

Parágrafo único - Diz-se "Integrado à Política Federal do Desenvolvimento Urbano" o município que tiver aprovado a sua Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Art. 36 - Para os fins desta lei, equipara-se ao proprietário o compromissário comprador com título irretratável e registrado no Registro de Imóveis.

Art. 37 - Aplicam-se, no que couber, ao Distrito Federal e aos Territórios as disposições desta lei.

Parágrafo único - No Distrito Federal a vigência será imediata e nos municípios dos Territórios condicionada à existência da respectiva Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Art. 38 - O Município poderá manter a delimitação de área urbana feita em lei municipal anterior à data desta lei, mesmo em desconformidade com o disposto no art. 4º, caso em que não poderá ser expandida até que se enquadre na exigência constante do mesmo artigo.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
63
21.
PARECER

Art. 39 - Na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano o Poder Público assegurará a ampla participação da comunidade através de associações comunitárias, diretórios de partidos políticos, sindicatos e outras entidades locais.

Art. 40 - A associação comunitária, regularmente constituída, é parte legítima para propor ação visando ao cumprimento dos preceitos desta lei e das normas estaduais e municipais pertinentes.

Art. 41 - O vizinho é parte legítima para propor ação destinada a impedir a ocupação ou o uso de imóvel em desacordo com as normas legais.

Parágrafo único - Entende-se por vizinho o proprietário ou superficiário que se veja prejudicado no que diz respeito à ocupação ou uso do imóvel que lhe é limítrofe.

Art. 42 - O Ministério Público representará aos órgãos competentes ou proporá ação visando ao cumprimento dos preceitos da presente lei.

Parágrafo único - Quando as providências judiciais previstas neste artigo tiverem por objeto a impugnação de ato ilegal, e da execução deste puder resultar a ineficácia da medida, poderá ser requerida a sua suspensão liminar.

Art. 43 - As praias são bens públicos e não será permitida a urbanização que lhes impeça o livre e franco acesso público.

Parágrafo único - A lei municipal poderá aplicar a mesma garantia deste artigo a locais de alto valor paisagístico ou histórico.

Art. 44 - Fica o Poder Executivo autorizado a instituir uma Fundação destinada a estimular as práticas do planejamento, dentro das diretrizes fixadas nesta lei a a promover o treinamento de recursos humanos orientados para a promoção do desenvolvimento urbano, além de buscar outros objetivos de interesse comunitário e educacional.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Art. 45 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 46 - Ficam revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão, em 26 de junho de 1984

Deputado LEORNE BELÉM
Presidente

Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA
Relator

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ofício s/ nº/85 Brasília, 24 de junho de 1985

Senhor Presidente,

Vimos, respeitosamente, requerer a Vossa Excelência a desanexação do Projeto de Lei nº 3.695/84 de nossa autoria do Projeto 775/83, de autoria do Senhor Chefe do Executivo.

Na verdade, Senhor Presidente, não existe qualquer motivo substancial para tal vinculação, já que o projeto deste Deputado cuida simplesmente do parcelamento do solo, enquanto a proposição de origem do Executivo (gestão João Batista Figueiredo) é sensivelmente ampla, dispondo sobre toda a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Na expectativa de contarmos com o beneplácito de Vossa Excelência, aproveitamos o ensejo para aqui reiterar nossos protestos de admiração e apreço.

Respeitosamente.

Deputado ADAIL VETTORAZZO

A Sua Excelência
Doutor ULISSES GUIMARÃES
Digníssimo Presidente da Câmara dos Deputados
BRASILIA-DF

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
110

PROJETO DE LEI Nº 775, DE 1983

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

Do PODER EXECUTIVO

E M E N D A M O D I F I C A T I V A

Dê-se ao inciso IV e ao parágrafo 1º do art. 3º do Projeto de Lei nº 775, de 1983, a seguinte redação:

"Art. 3º .....
.....

IV - a construção, a reforma e a demolição destinadas a fins urbanos.

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

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

JUSTIFICAÇÃO

É conveniente equiparar-se os conceitos de reforma e demolição ao de construção para fins do artigo 3º, que define as atividades de urbanização. Assim, será assegurada a necessidade de licença não só para construir, mas também para demolir e reformar. É o que tratamos de prover com a emenda modificativa oferecida ao projeto.

Sala da Comissão, em 1º de setembro de 1983

Deputado CELSO PEÇANHA

/smgc

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
112

PROJETO DE LEI Nº 775, DE 1983

EMENDA Nº 1

Acrescentem-se ao art. 13 os parágrafos seguintes:

"Art. 13. .....

§ 1º A instituição das áreas especiais previstas no artigo anterior deverá constar previamente nos planos da União, dos Estados e dos Municípios, conforme a competência estabelecida nesta lei.

§ 2º Os planos serão estabelecidos através de lei, devendo o Poder Executivo, quando o projeto for de sua autoria, fazê-lo publicar no Diário Oficial sessenta dias antes da remessa ao Poder Legislativo, para que os cidadãos e associações possam se manifestar.

§ 3º A instalação de equipamentos urbanos de grande porte de interesse supramunicipal mencionados no § 3º do art. 3º desta lei, deverá ser prevista nos planos da União e dos Estados.

§ 4º Os planos da União, dos Estados e dos Municípios deverão ser precedidos, obrigatoriamente, das seguintes análises:

I - da extensão da aglomeração urbana, da concentração de habitações e de centros de atividades, das condições de vida e de trabalho e das modificações introduzidas em relação a essas questões;

II - da dimensão atual de áreas verdes e dos programas de sua expansão;

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
113

III - da dimensão atual dos espaços públicos e dos programas de sua utilização e expansão;

IV - das conseqüências ambientais das medidas propostas e das soluções apontadas;

V - dos quarteirões, ruas, móveis, monumentos, sítios, acidentes geográficos e setores a proteger ou recuperar por razões de ordem estética, histórica arqueológica, turística, natural ou ecológica.

VI - de observância das diretrizes previstas no artigo 2º desta lei.

JUSTIFICATIVA

1. DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

O artigo 13 do projeto de lei preceitua "A promoção do desenvolvimento urbano compete precipuamente ao Poder Público, mediante ação integrada da União, dos Estados e dos Municipios, observado o disposto nesta lei".

Essa ação integrada evidentemente não pode ser obtida por ações isoladas e sem uma metódica e organizada consulta entre os três níveis de Poder.

Do modo como o projeto foi apresentado tanto a União, como os Estados e os Municípios poderão criar áreas especiais ao sabor de impulsos momentâneos, sem um meditado e concertado planejamento. Isso porque não se exigiu a estruturação de um plano para que as áreas de urbanização preferen

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA 1/4

cial, de renovação urbana, de regularização fundiária, de urbanização restrita e de integração regional sejam instituídas. Assim, como estão previstas áreas que tanto podem ser criadas pela União como pelos Estados poderemos ver surgir num mesmo espaço físico áreas que visem os mesmos objetivos, com normas conflitantes ou que se superponham prejudicialmente, chegando a inviabilizar ou a deturpar planos municipais anteriormente existentes.

Não se cultiva a técnica do plano como um remédio miraculoso e nem se ignoram suas limitações. "Como se pode planejar se todos os fatores parecem ter desenvolvimento autônomo? Como se pode prever o assentamento futuro da cidade? Como enfim poder avaliar e dimensionar as exigências humanas nessa situação?" As respostas a estas interrogações podem ser encontradas em duas ordens de considerações. De um lado, é de se insistir sobre a necessidade de uma visão global e integral e, por isso, de um "planejamento global" — que supere, por exemplo, a dicotomia entre planejamento físico e programação econômica — eliminando os efeitos negativos da autonomia dos fatores. Esta via, para não ser ilusória, requer uma abordagem lenta e difícil, comportando o uso da técnica de informação especializada e tem necessidade de uma precisa vontade política. Em segundo lugar, há necessidade de se ter presente que se está dentro de um sistema e este tem mecanismos de autoregulação, às vezes cruéis mas eficientes" (Bruno F. Lapadula, artigo "Alcune interrelazioni fra qualitá e progettazione dell'ambiente urbano" p.38-9- no livro "L'insoddisfazione ambientale negli insediamenti umani" - Fondazione Aldo Della Rocca - 1980).

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
115

Como se acentua no III PND, o "planejamento do desenvolvimento é um processo dinâmico condicionado pela própria evolução da sociedade e da economia do país" (Resolução nº 01 de 02.05.80 - Senado Federal). O planejamento "é um processo, a atividade de aplicação de um sistema racional de escolhas entre um conjunto de alternativas reais de investimentos e de outras possibilidades para o desenvolvimento , baseado na consideração de custos e benefícios econômicos e sociais". (Sérgio de Andréa Ferreira - Eficácia Jurídica dos Planos de Desenvolvimento Econômico - p. 19 - RDA vol. 140/ abr.jun.1980). "A atividade de planejamento se expressa documentalmente em um plano, no qual se registra a partir de um processo de previsões, a definição de objetivos a serem atingidos, bem assim a definição dos meios de ação cuja ativação, em regime de coordenação, é essencial àquele fim. Como processo sistemático, compreende também uma etapa, posterior a sua implantação, de controle e adaptação do plano às mudanças de realidade a que se deve aplicar". (Eros Roberto Grau - Planejamento Econômico e Regra Jurídica - p. 63-4, Editora Revista dos Tribunais, 1978).

O planejamento urbano se posiciona diante do direito de construir semelhantemente ao processo civil diante do direito civil, ou ao processo penal frente o direito penal. Há uma interação entre o direito do planejamento ambiental urbano e o direito urbanístico. De nada valerão as regras de planejamento, se os planejadores nada ou muito pouco tiverem para propor diante da pobreza das normas urbanísticas. De outro lado, existindo as normas urbanísticas, estas permanecerão inatuantes ou como meras intenções, se inexistir o

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
116

planejamento ou for o mesmo realizado sem um procedimento adequado, aberto à participação eficaz e intensa de todos os interessados, e orientado por pessoas idôneas para a obtenção de seus legítimos fins.

"O planejamento urbanístico visando à tutela do meio ambiente deve integrar-se no planejamento urbanístico geral. Vale dizer, o plano urbanístico geral do Município deve conter normas gerais de tutela do meio ambiente, especialmente contra a poluição, mas também contra ruídos, em harmonia com o plano nacional e estadual, se houver". (José Afonso da Silva - conferência "Planejamento urbano - Legislação e Áreas Críticas de Poluição - p. 134 - Anais do III Simpósio Nacional de Direito do Meio Ambiente - São Paulo - 1982).

"É preciso interditar as contínuas e degeneradoras agressões provocadas pelos poluentes, que atingem não só os moradores de zonas mistas, como as zonas residenciais adjacentes às zonas industriais. Daí a necessidade premente de serem criadas regras jurídicas gerais para o ordenamento do zoneamento ecológico-econômico" (Paulo Affonso Leme Machado - Direito Ambiental Brasileiro, p. 33, Editora Revista dos Tribunais - 1982).

PLANEJAMENTO URBANÍSTICO - OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

É importante que os cidadãos, as Associações, as Universidades se manifestem perante os Poderes Executivo e Legislativo. O Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
117

é que irá organizar e patrocinar comissões ou grupos de estudos para elaborar os Planos. Os especialistas presentes nesses colegiados não se hão de fechar aos reclamos e solicitações da população não especialista (Paulo Affonso Leme Machado - artigo . "Administração participada e interesses coletivos - Jornal "O Estado de São Paulo" - 09.12.82). "A participação representa um duplo papel em importância, desde a perspectiva da gestão ambiental: pretende incorporar as percepções efetivas encontradas na comunidade em relação ao meio ambiente regional, dentro do processo de planejamento desde as suas primeiras etapas de diagnóstico e definição de objetivos, até as fases de execução, influindo na formação dessas percepções com o fim de ir alcançando uma coincidência cada vez maior entre a apreciação subjetiva e as condições físicas e ecológicas que, em definitivo, determinam as possibilidades e limitações que os recursos ambientais oferecem e impõem ao processo de desenvolvimento" (Santiago Torres - La incorporacion de la dimension ambiental em la planificacion regional: aspectos operacionales - p. 542 - artigo no livro "Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina - Fondo de Cultura Economica - 1981).

Os planos federais, estaduais e municipais hão de tramitar pelo Poder Legislativo. Não é outra a lição de José Afonso da Silva (Direito Urbanístico Brasileiro, págs. 148, 153, 163 e 181 - RT - 1981) e o ensinamento de Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, RT, p. 632,1977).

Leve-se em conta também o artigo 14 § 1º do projeto em exame - "a política nacional de desenvolvimento urbano bem como suas estratégias e programas integrarão os pla-

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
118

nos nacionais de desenvolvimento". Ora, os "planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento" se enquadram nas matérias de competência do Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, como determina o art.43, IV da E/C a/1969, trazendo-se à colação o art.200 do mesmo Estatuto.

Estas sugestões e estudos, foram apresentadas pelo Instituto de Biociência da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (UNESP) - "Campus de Rio Claro" - SP, e pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente.

. Sala de 1983

Deputada CRISTINA TAVARES

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
119

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 775/83

EMENDA Nº 3

Acrescente-se § 3º ao art. 11 com a redação seguinte:

"§ 3º - A lei municipal exigirá a realização de estudos prévios que assegurem a inexistência de prejuízos atuais ou potenciais ao patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e ao meio ambiente nos locais para os quais será possível a transferência dos direitos de construir. Constatada a possibilidade de ocorrer prejuízos para o patrimônio a proteger, a transferência do direito de construir não será autorizada".

JUSTIFICATIVA

O "caput" do art. 10 indica que só poderá ser beneficiado pela transferência do direito de construir o proprietário de terreno considerado de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico.

Importante, também, proteger-se o outro local ou locais para onde se pretenda transferir o direito de construir. Poder-se-ia indagar que se ambos os locais apresentem

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA 120

semelhante "interesse" na proteção ocorreria ou não a transferência dos direitos de construir.

O terreno objeto da emissão do direito de construir ("parcela emissora" na expressão de Jacquignon e Dana, Le droit de l'Urbanisme, p. 46, Éditions Eyrolles, 1978) inicialmente será tema de apreciação do Poder Público para saber se existe ou não interesse no patrimônio ali existente. Contudo, o Poder Público poderia se omitir em fazer a mesma análise no local para onde se pretende transferir o direito de construir ("parcela receptora" na expressão dos autores mencionados). Para evitar-se essa omissão ou negligência é que se propõe a obrigatoriedade do estudo prévio.

Assinale-se que a instituição da transferência dos direitos foi sugerida nos Estados Unidos em 1961 por Gerald D. Lloyd da "Northen Propoerties Inc" com o nome de"transferable/development - TDR's conforme acentuam Juergensmeyer e Wadley (Florida Land Use Restrictions - D & Publishers Inc - 1980 - p. 211).

Com referência à legislação francesa é oportuno salientar-se "que o legislador foi feliz ao limitar o mecanismo de transferência para determinadas zonas", não "tendo cedido à pressão dos que queriam fosse generalizada a possibilidade de transferir, o que terminaria por estabelecer uma espécie de mercado de direitos de construir e o que menos se poderia dizer é que isso não se imporia no plano moral" (Roger Saint-Alary, Droit de la Construction, p. 2 03-4, PUF, 1977).

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
121

O meio ambiente merece também ser protegido na transferência de direitos. O parágrafo único do artigo 10 mencionado abriu uma grande possibilidade para a realização do direito de construir. Não se pode, entretanto, ensejar essa transferência com gravames para a qualidade de vida urbana e rural, ainda que o Poder Público momentaneamente receba doação de imóvel, ou parte dele, para a implan tação de equipamentos urbanos e comunitários. A obrigatoriedade de estudos prévios e o impedimento gravoso da transferência do direito de construir visa-no caso da emenda apresentada - evitar o desenquilíbrio do desenvolvimento e o aproveitamento injusto de uma zona da cidade em detrimento de outra.

Estas sugestões e estudos, foram apresentadas pelo Instituto de Biociência da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (NESP) "Campus de Rio Claro" - SP, e pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente.

Sala das de 1983

Deputada CRISTINA TAVARES

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
122

PROJETO DE LEI Nº 775/83

EMENDA Nº 2

Acrescente-se § 4º ao art. 11 com a redação que se segue:

"§ 4º - A transferência do direito de construir nos casos de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico somente poderá ocorrer quando o Poder Público impuzer à propriedade imóvel medidas de conservação de caráter exclusivo e não genérico".

J U S T I F I C A T I V A

Sem esta emenda teríamos uma legislação retrógrada, voltando-se à situação anterior ao decreto-lei nº 25/1937. Da forma como dispõe o art. 10º "caput" do projeto poderá se inferir que toda a vez que o Poder Público impuser um vínculo à propriedade ou realizar um tombamento, o proprietário teria direito à indenização ou a possibilidade de transferir o direito de construir. A adesão a esse entendimento legal dificultaria a existência de conjuntos arquitetônicos ou paisagísticos protegidos pelo tombamento e que alguns conseguiram tombar para justo orgulho da memória nacional.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
123

De outro lado, não se está vedando toda a forma de compensação. A singularidade, a especialidade da limitação ao direito de propriedade fará sugrir a possibilidade legal de ser transferido o direito de construir. Oportuno o afirmado por Paulo Affonso Leme Machado, em seu artigo - Tombamento: instrumento jurídico de proteção do patrimônio natural e cultural (Revista dos Tribunais, vol. 563 p. 35-6-1982): "1. Não é de ser desprezado o contexto em que o bem está inserido. Uma propriedade situada em uma quadra em que os outros imóveis tem aproximadas características históricas ou arquitetônicas insere-se naturalmente no mesmo corpo de prescrições. Assim, se todos os bens dessa quadra ou das quadras vizinhas forem sujeitos aos mesmos gravames de conservação, inedificabilidade, preempção para a venda, com pequenas diferenças sobre futuras modificações, nada há de discriminatório. Assim, a propriedade imóvel, no caso, não está sendo sujeita a gravames e ônus de maneira desigual a outras situadas na mesma situação. Nesse caso, ocorre a possível generalidade da limitação (ainda que não absolutamente geral, pois, poderia haver zonas diferentes numa mesma cidade) e nada há a indenizar pelo Poder Público. Exemplo de propriedade situadas em cidades históricas onde a exceção é a não conservação, como Ouro Preto e Olinda". "2. Diferente é a situação quando uma propriedade é escolhida solitariamente para ser conservada. Muitas vezes pretende-se que ela fique como testemunha de uma determinada época ou padrão cultural. Diante dos ônus da conservação de propriedades semelhantes e vizinhas, opta-se pela conservação de um só ou de poucos bens em relação ao conjunto existente. Ora, de imediato, é de

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
124

se constatar que a limitação não está sendo geral no mesmo espaço geográfico". "A indenização que postulamos aqui não é a indenização por expropriação da coisa tombada, mas simplesmente indenização pelo prejuízo ocorrido, continuando a coisa na propriedade do particular."

Estas sugestões e estudos, foram apresentadas pelo Instituto de Biociência da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (UNESP) - "Campus de Rio Claro" - SP, e pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente.

Sala das de 1983

Deputada CRISTINA TAVARES

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
125

PROJETO DE LEI Nº 775/83

EMENDA Nº 4

Dê-se ao § 2º do art. 18, a redação abaixo:

"§ 2º - Para elaboração de plano de uso do solo ou o estabelecimento de área de interesse especial, o município poderá suspender a concessão de licença ou autorização para urbanização durante o prazo de tramitação da respectiva lei".

JUSTIFICATIVA

A medida de suspensão de licença ou de autorização é de alto alcance urbanístico. Já é da tradição do direito brasileiro através do tombamento provisório (decreto-lei nº 25/37). É o que se encontra na legislação francesa e italiana. Na Legislação Francesa (art. L.111-8) a medida de suspensão pode chegar até o prazo de dois anos e na legislação Italiana o prazo era de dois anos, passou para três e depois para cinco anos (lei 517/66) e atualmente é indeterminado (lei 291/71).

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
126

Evitam-se autorizações e licenças durante a tramitação de novos planos ou diretrizes urbanísticas que, se concedidas, frustrariam as novas medidas.

Estas sugestões e estudos, foram apresentadas pelo Instituto de Biociência da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho(UNESP) _ "Campus de Rio Claro" - SP, e pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente.

Sala das de 1983

Deputada CRISTINA TAVARES

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
127

PROJETO DE LEI Nº 775/83

EMENDA Nº 5

Dê-se ao § 6º do art. 3º a redação abaixo:

"§ 6º - Qualquer atividade de urbanização executada sem autorização ou licença ou em desacordo com as mesmas fica sujeita a embargo ou demolição, mediante processo judicial".

JUSTIFICATIVA

A redação original prevê as atividades executadas sem autorização ou licença. Essa redação poderia induzir à confusão prestando-se a entendimentos de que bastaria a licença ou a autorização para se isentar quem exercesse as atividades de sofrer o embargo ou a demolição. A prática administrativa indica ser necessário evitar-se a dúvida na imposição da penalidade. A dúvida acaba por beneficiar o infrator das regras urbanísticas. A outorga da licença e da autorização em si mesmas não ocasionam, de imediato, a sua observância integral. O procedimento de revogação da autorização e de anulação da li

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
128

cença são morosos e às vezes complexos. A procura da adequada qualidade de vida urbana deve dotar a Administração de instrumentos jurídicos e eficazes, sem prejuízo da observância do devido processo legal.

Estas sugestões e estudos, foram apresentadas pelo Instituto de Biociência da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (UNESP) - "Campus de Rio Claro" - SP, e pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente.

Sala das de 1983

Deputada CRISTINA TAVARES

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
129

PROJETO DE LEI Nº 775/83

EMENDA Nº 6

Dê-se ao item IV do art. 3º a redação que se segue:

"IV - a construção, a reforma e a demolição destinadas a fins urbanos".

J U S T I F I C A T I V A

Inobstante constar no § 5º do art. 3º a equiparação da reforma e da demolição à construção, será de prudência legislativa incluir esses conceitos já no item IV, porque o § 1º do mesmo artigo exige licença para a construção.

Ensejando-se a dúvida da obrigatoriedade da licença frustar-se-ia o objetivo do item mencionado. Por exemplo, a legislação francesa é expressa ao prever a licença para demolir (art. L. 430-1).

Estas sugestões e estudos, foram apresentadas pelo Instituto de Biociência da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (UNESP) -"Campus de Rio Claro" - SP, e pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente.

Sala das de 1983

Deputada CRISTINA TAVARES

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
130

PROJETO DE LEI Nº 775/83

EMENDA Nº 7

Dê-se ao § 1º do art. 3º a redação que se segue:

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

J U S T I F I C A T I V A

A nova redação é apresentada por coerência com a modificação que propuzemos no item IV do mesmo artigo. Dessarte, altera-se a redação original de "a mencionada" para "as mencionadas".

Estas sugestões e estudos, foram apresentadas pelo Instituto de Biociência da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (UNESP) - "Campus de Rio Claro" - SP, e pela Sociedade Brasileira de Direito do Maio Ambiente.

Sala das de 1983

Deputada CRISTINA TAVARES

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
131

PROJETO DE LEI Nº 775/83

EMENDA Nº 8

Acrescente-se alínea "h" ao item II do art. 16 , com a redação abaixo:

"h - Localização de áreas industriais e demais atividades produtivas".

JUSTIFICATIVA

A competência para legislar sobre a localização das atividades produtivas já fora prevista no texto do projeto entre as atribuições da União e dos Estados. Não há razão plausível para deixar-se também de incluir entre os outros atributos dos Municípios o de ordenar seu espaço físico, inclusive determinando as destinações das várias partes do solo urbano através do zoneamento e de outras formas de regulamentação edilícia. A localização das atividades produtivas há de se integrar na ação conjunta e complementar que o projeto previu para a União, Estados e Municípios. Não seria, contudo, possível essa integração dos Municípios se estes perdessem essa imprescindível competência que ora é aditada às outras já constantes do projeto.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
132

Ademais essa matéria é, pacificamente, do "peculiar interesse" dos Municípios.

Estas sugestões e estudos, foram apresentadas pelo Instituto de Biociência da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (UNESP) - "Campus de Rio Claro" -SP, e pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente.

Sala das de 1983

Deputada CRISTINA TAVARES

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PREFEITO

Of. nº 822/G.P. Paço dos Açorianos, 14 de novembro de 1983.

Senhor Deputado:

Tomo a liberdade de dirigir-me a Vossa Excelência a fim de solicitar o apoio na aprovação do Projeto-de-Lei nº 775/83, "que dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano", ora em tramitação no Congresso Nacional.

O explosivo e desordenado crescimento das grandes cidades brasileiras está exigindo normas mais fortes do Governo Federal sobre o uso do solo urbano. Esta legislação federal não significará ingerência em assuntos municipais mas sim a criação de instrumentos que irão reforçar a capacidade das Prefeituras na legislação urbanística, para obter mais disciplina na evolução das cidades.

No caso específico de Porto Alegre, que tem uma experiência de mais de duas décadas em inovações na legislação urbana, muitos dos objetivos e mecanismos que o projeto estabelece já estão consagrados pela legislação municipal, conforme se depreende de estudo comparativo feito pelo urbanista Moacyr Moojen Marques, cuja cópia lhe envio em anexo.

Ao ensejo, renovo a Vossa Excelência votos de estima e consideração.

João Antônio Dib,
Prefeito.

Excelentíssimo Senhor Deputado Bonifácio de Andrada,
Digníssimo Presidente da Comissão de Constituição e Justiça,
da Câmara Federal.

FEDERAÇÃO E CENTRO DO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ENTIDADE REPRESENTATIVA DO COMÉRCIO SINDICALIZADO

ENTIDADE CIVIL DO EMPRESARIADO DO COMÉRCIO

Ref: 01.0651/85 - e.m.

São Paulo,
junho 17, 1985

Ao Senhor Secretário-Geral da Mesa.
Anexe-se ao processo referente ao
Projeto de Lei n.º 775 / 83 .
Em, 09 / 07 / 85
De ordem
Presidente da Câmara dos Deputados

Senhor Presidente:

A FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO PAULO e o CENTRO DO COMÉRCIO têm a honra de passar às mãos de Vossa Excelência, algumas considerações feitas a respeito do Projeto de lei nº 775/83, que dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências, solicitando seja dado conhecimento do seu teor a seus ilustres pares.

As Entidades aproveitam o ensejo para reiterar a Vossa Excelência, os protestos de estima e apreço.

ABRAM SZAJMAN
Presidente

Encho-se. Em 09.7.85
Paulo Affonso M. de Oliveira
Secretário da Mesa

Excelentíssimo Senhor
Doutor ULYSSES SILVEIRA GUIMARÃES
DD. Presidente da Câmara dos Deputados
BRASÍLIA - DF

anexo: cópia referida
c.c. ST(1); CNC(1)
st/sa/diseg/rcmn

PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO - OBJETIVOS

Projeto de lei nº 775/83-CF

Pasta Técnica nº 230/83

P A R E C E R

INTRODUÇÃO

O Sr. Presidente do Conselho de Habitação e Urbanismo nomeou Comissão formada pelos Senhores Alberto Rubens Botti, Marizita Barcelos Ferreira de Sá, Antonio Simas e Fernando José de Camargo Monteiro, sob a coordenação do Senhor Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, com o intuito de, juntamente com a Superintendência Técnica, apreciar o substitutivo ao Projeto de lei nº 775, de 1983, que dispõe sobre as diretrizes e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências, apresentado pelo relator da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal.

Referida Comissão, após a realização de duas reuniões, onde foi debatido e analisado, artigo por artigo, o citado substitutivo, resolveu apresentar as seguintes considerações:

I. O SUBSTITUTIVO AO PROJETO

O Projeto de lei nº 775/83, do Executivo, já analisado pelos órgãos técnicos da Casa, com parecer sobre a matéria, integrante da Pasta Técnica epigrafada, foi distribuído à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal, que emitiu parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, com substitutivo. Este contém 46 artigos, com três títulos, divididos em Capítulos, abrangendo a matéria. O Título I - Do Desenvolvimento Urbano, fixa as diretrizes do desenvolvimento

./.

Ref.Par.ST nº 154/84

urbano (Capítulo I) e define as atividades de urbanização (Capítulo II). O título II - Da Política de Desenvolvimento Urbano, trata da Promoção do Desenvolvimento Urbano (Capítulo I) e do Regime Urbanístico (Capítulo II), compreendendo cinco seções: Meios de Desenvolvimento; Planejamento Urbano; Direito de Superfície; Parcelamento da Edificação ou Utilização Compulsória; e Direito de Preempção. Finalmente o título III, contém as Disposições Gerais.

II. JUSTIFICATIVA DO SUBSTITUTIVO

A Comissão de Constituição e Justiça, ao analisar o Projeto nº 775/83, nele encontrou inconstitucionalidades, apontadas uma a uma. Segundo a referida Comissão o Projeto, em todos os seus artigos, legislava para o município, como se o Legislativo Federal fosse uma "Câmara Municipal", a fazer leis municipais.

De acordo com a justificativa, a CCJ, propõe o texto substitutivo dando ênfase à adesão dos Municípios brasileiros à política nacional de desenvolvimento urbano consoante as diretrizes fixadas pela União, mantém os objetivos e a filosofia da proposição originária e as modificações predominantemente de ordem formal e abrangem, em síntese, o seguinte:

- estabelece, de forma destacada, os princípios e diretrizes do Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano que obrigam constitucionalmente como normas gerais para qualquer tipo de procedimento no Município e nos Estados.

- substitui as regras imperativas que pretendiam legislar diretamente em matéria urbana para o Município e o Estado, ferindo a autonomia local e da unidade federada, por um mecanismo de convênios em que as partes se integram através de cláusulas.

- cria a obrigação de o governo federal dar preferência, em seus programas de financiamentos, aos projetos dos municípios que se integrarem no Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano.

./.

Ref.Par.ST nº 154/84

- cria os Conselhos: Federal de Desenvolvimento Urbano e Regional de Desenvolvimento Urbano em cada Estado, para elaboração dos procedimentos a serem colocados aos municípios de cada unidade federada.

- mantém as inovações (preempção, direito de superfície, parcelamento da edificação, etc.) adaptando-se os conceitos às exigências constitucionais e às linhas gerais do Direito vigente e suprimiu o parcelamento da Edificação ou Utilização Compulsória.

- adita novos conceitos e modificações de outros no Projeto para melhor adaptá-lo ao texto da Carta Magna e aos próprios objetivos que passam a ser a proposição com o substitutivo.

III. ANÁLISE E SUGESTÕES ARTIGO POR ARTIGO

A Comissão após analisar o projeto, artigo por artigo, faz as seguintes sugestões:

- suprimir a alínea "c" do item IV do artigo 2º, "ajustamento da valorização da propriedade urbana às exigências sociais", tendo em vista que a expressão não é suficientemente explítica.
  A Comissão não a entende como diretriz a ser observada no desenvolvimento urbano.

- substituir, na alínea "f" do § 2º do item XIII do artigo 2º, a palavra "autorização" por "licença" por considerá-la injurídica e de suspeita constitucionalidade. No caso de parcelamento, desmembramento ou unificação do solo para fins urbanos, o Poder Público não pode negar "licença", se o loteador atender a todas as exigências.
  Trata-se de licença e não de autorização.

- suprimir a expresão "e de lazer" do § 3º do artigo 3º. A distinção de áreas de lazer é muito difícil, especialmente nas zonas em transformação, o que torna sem sentido a medida proposta.

./.

Ref.Par.ST nº 154/84

- dar ao artigo 6º a seguinte redação:

"Artigo 6º - Fica vedado o desmembramento do terreno desde que a parte a ser desmembrada esteja vinculada a construção existente".

A redação proposta se apresenta mais fiel ao fim colimado pelo dispositivo, e que já constara do § 1º do art. 7º do Projeto original.

- suprimir a alínea "c" do § 1º do artigo 8º, - "provável ocupação de terrenos edificáveis" - por ensejar interpretação no sentido de indução, motivo pelo qual a melhor medida será a sua supressão.

- incluir artigo, a ser numerado, com a seguinte redação, revogando, por conseguinte, o Decreto nº 83.355 de 20 de abril de 1979, (alterado pelo Decreto nº 84.049 de 03.10.79) que criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

"Art. ..... - O Conselho Federal de Desenvolvimento Urbano será integrado:

I. pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio-Ambiente, que o presidirá.

II. pelos Secretários Gerais da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e dos Ministérios da Fazenda, dos Transportes; da Indústria e do Comércio; das Comunicações e do Desenvolvimento Urbano e Meio-Ambiente.

III. pelos presidentes do Banco Nacional da Habitação e da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos.

IV. por um representante do Ministério da Aeronáutica.

V. por 5 (cinco) membros nomeados pelo Presidente da República, com mandato de 2 (dois) anos, prorrogável por igual período.

VI. por um membro de cada Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano já organizado, de notório saber no campo do urbanismo e áreas afins".

A Comissão entende que a composição do Conselho Federal de Desenvolvimento Urbano - CFDU, citado no artigo 10 deve fazer parte do projeto, sugerindo, inclusive, a inclusão no item VI do citado Conselho, de um membro de cada Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano, já organizado, de notório saber no campo

./.

Ref.Par.ST nº 154/84

do urbanismo e áreas afins. Por conseguinte, deverá ser revogado o Decreto que criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

- Dar ao item I do artigo 12 a seguinte redação:

"Art. 12 - .....

I. definir, dentro da política do planejamento federal de desenvolvimento urbano, os respectivos planos regionais e estabelecer diretrizes e estratégias, visando à sua execução, observadas as regras básicas afins baixadas pelo CFDU, bem como propor programas e projetos atendendo a estes objetivos, ouvidos previamente os municípios interessados".

A redação proposta tem por escopo a estrita observação da autonomia do município, na medida em que, na proposição de programas e projetos, os Conselhos estaduais ouvirão previamente os municípios interessados, que poderão elaborar seus planos e projetos, levando em conta as necessidades e peculiaridades próprias.

- Dar ao artigo 13 a seguinte redação:

"Art. 13 - Farão parte da composição dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Urbano - CEDU's, os seguintes representantes:

I. Um do Poder Executivo;

II. Dois da Assembléia Legislativa, indicados pelo Plenário;

III. Três representantes das classes produtoras através de um representante indicado pelas Federações das Indústrias, do Comércio e da Agricultura;

IV. Três da classe trabalhadora através de um representante indicado pelas Federações: dos Trabalhadores na Indústria; no Comércio; na Agricultura (ou Sindicato se não houver Federação);

V. Um das Universidades existentes no respectivo Estado;

VI. Um da Associação dos Municípios do Estado;

VII. Um representante indicado pelo Instituto de Engenharia do respectivo Estado;

./.

Ref.Par.ST nº 154/84

VIII. Um representante indicado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, Departamento do respectivo Estado;

IX. Um do Sindicato dos Corretores de Imóveis;

X. Um da Associação das Empresas de Loteamentos do respectivo Estado;

XI. Um do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis do respectivo Estado.

Parágrafo Único - Os representantes indicados deverão se constituir de pessoas comprovadamente dotadas de notável saber no campo de urbanismo e áreas afins.

Procurou-se, com a redação proposta, incluir, nos citados Conselhos Estaduais, maior representatividade. Dessa forma, sugere-se: um representante do Poder Executivo, ao invés de um do Conselho Federal; três das classes produtoras e três das equivalentes classes trabalhadoras, nas áreas primária, secundária e terciária; um engenheiro e um arquiteto ao invés de dois arquitetos; e um representante de cada uma das entidades: AELO, SCIESP e SECOVI.

Dar aos itens II e III do artigo 15 a seguinte redação:

"Art. 15 - .....
.....

II. legislar, observando as diretrizes da União e do Estado, orientando-se pelo disposto nesta lei com as recomendações propostas pelo CEDU sobre:

.....

III. estabelecer as áreas de interesse especial previstas no artigo 8º, itens I a IV, fixando as limitações necessárias.

....."

Não compete ao Município ditar normas, apenas diretrizes, o que, portanto, justifica a supressão feita no item II da expressão "normas gerais".

Quanto ao item III, suprime-se a expressão "quando indicadas pelo CEDU" já que as áreas ali referidas poderão ser indicadas pelo

,/.

Ref.Par.ST nº 154/84

município, notadamente os grandes municípios.

- Sumprimir o § 2º do artigo 17, passando o 1º a ser parágrafo único.

Dentro do processo dinâmico de urbanização não é mais aceitável que o planejamento urbano não tenha a mesma agilidade. Cabe, portanto, aos poderes competentes tomarem as providências necessárias para que o processo possa ser deflagrado sem solução de continuidade para a vida econômica da cidade.

- Suprimir o título da Seção IV - do Parcelamento da Edificação ou Utilização Compulsória - já que o mesmo não consta, como tal, no elenco de institutos jurídicos do item III do artigo 16.

- Suprimir os §§ 3º, 4º e 5º do art. 33 por ferirem o direito de propriedade garantido pela Constituição. Com o aperfeiçoamento do instituto da desapropriação, poderá ser alcançado o objetivo que a medida pretende.

- Suprimir o artigo 44, que autoriza o Executivo à instituir uma Fundação destinada a estimular as práticas do planejamento,etc.

A Comissão tem posição contrária à proliferação de órgãos do Poder Público, principalmente dentro dos objetivos fixados, que já são desenvolvidos por órgãos existentes, não se justificando, portanto, qualquer outra proposta nesse sentido.

Estas são as conclusões da Comissão a respeito do substitutivo ao Projeto de lei nº 775, de 1983, cabendo ao Conselho de Habitação e Urbanismo deliberar quanto ao encaminhamento da matéria; informando que o projeto encontra-se atualmente na Comissão do Interior, desde 24.08.84, com o Relator, pendente de parecer.

São Paulo, 27 de maio de 1985

JCM/mrrr
27.05.85

CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DO INTERIOR

Ofício nº 08 /86

Brasília-DF., em 14 de abril de 1986

Deferido. Em 14.4.86.

Senhor Presidente

Com base no art. 119 do Regimento Interno, solicito a V.Exa. a reconstituição do Projeto de Lei nº 775/83 (Mensagem nº 155/83), do Poder Executivo, que "Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências" (anexo o de nº 3.695/84), considerado extraviado.

Aproveito a oportunidade para reiterar a V.Exa. protestos de estima e apreço.

Atenciosamente

Deputado JOSÉ LUIZ MAIA
Presidente

Exmo. Sr.
Deputado HUMBERTO SOUTO
DD. Presidente Interino da Câmara dos Deputados
N E S T A

GER 20.01.0050.5 –(DEZ/85)

O Projeto foi localizado na Comissão ficando, portanto, este Of. sem efeito.

Em 18.04.86



FEDERAÇÃO E CENTRO DO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ENTIDADE REPRESENTATIVA DO COMÉRCIO SINDICALIZADO

ENTIDADE CIVIL DO EMPRESARIADO DO COMÉRCIO

Ref. 01.0673/86 - e.m.

São Paulo,
junho 30, 1986

Ao Senhor Secretário-Geral da Mesa.
Anexe-se ao processo referente ao
Projeto de Lei n.º 775 / 83.
Em, 13 / 08 / 1986
Presidente da Câmara dos Deputados

Senhor Presidente:

A FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO PAULO e o CENTRO DO COMÉRCIO, por deliberação do seu Conselho de Habitação e Urbanismo, vêm à presença de Vossa Excelência para, uma vez mais, tecer algumas considerações a respeito do Projeto de Lei n. 775, de 1983, que dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, e dá outras providências.

As Signatárias, que vêm acompanhando toda a tramitação do citado Projeto de Lei, desde o início, têm marcado o seu posicionamento, tanto perante as autoridades competentes do Poder Executivo, como a essa Casa Legislativa, sempre com o intuito de colaborar para o aperfeiçoamento da propositura. Assim foi feito com o Projeto de Lei na sua forma originária, com o substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e agora face às Emendas sugeridas pelo Deputado Lúcio Alcântara, relator da Comissão do Interior.

Estas Entidades reconhecem a necessidade de uma ampla reforma urbana para o País, mas entendem que a mesma deve ser precedida de profundos estudos regionais e consultas aos interessados, ao invés da imposição de diretrizes por parte do poder central.

Nesse sentido, devem ser consultados todos os segmentos envolvidos, em especial os empresários da área de habitação e urbanismo.

É público e notório que, não obstante a boa intenção do Governo em promover o desenvolvimento urbano, a proposta contém institutos jurídicos que reclamam um aperfeiçoamento e um estudo mais apurado, em face da realidade hoje reinante no País, e da diversidade de fatores existentes.

Estas Casas não são contra a reforma urbana; ao contrário, entendem ser a mesma necessária e urgente, mas desde que viabilizada de forma democrática, e através de institutos jurídicos coerentes.

Não se pode olvidar que há princípios constitucionais que são intocáveis, entre eles o da propriedade, e que devem ser preservados a todo o custo, como é o caso também da iniciativa privada.

Ref: 01.0673/86 - e.m.

fls. 02

No entender destas Entidades os mecanismos de combate à especulação imobiliária não devem ser os mesmos utilizados para promover o desenvolvimento urbano. Para o combate à especulação, já contam os municípios com instrumentos jurídicos perfeitos, bastando, tão somente, utilizá-los adequadamente.

Por outro lado, há que se levar em conta a necessidade de uma revisão política de uso do solo urbano, de forma a propiciar melhores condições de acesso ao mesmo, às classes menos favorecidas. Tal revisão, no entanto, deve ser processada à luz dos instrumentos jurídicos já existentes, ao nível do município, único capacitado a enfrentar o problema com a individualidade com que ele se apresenta em cada segmento político do País. Aos municípios caberá, pois, definir suas próprias prioridades.

Ressalte-se, ainda, que é fundamental o estabelecimento de uma política que racionalize o processo de urbanização do País.

Nesse sentido, o desenvolvimento urbano deve ser canalizado também para as cidades médias do interior, para que possam oferecer os benefícios não monetários preconizados pelas grandes cidades, através dos chamados serviços públicos e sociais, constituindo-se em polos intermediários de desenvolvimento econômico que atraiam e fixem as populações que hoje, sem alternativas, dirigem-se às grandes metrópoles.

A Assembléia Nacional Constituinte, que se avizinha, deverá ser o foro para o debate dos grandes temas nacionais, onde, certamente, a reforma urbana será minudentemente discutida.

Especificamente, quanto às emendas oferecidas pela Comissão do Interior, as Signatárias têm a fazer as seguintes observações:

Emenda nº 2 - Altera a redação da alínea "a" do inciso IV
========== do art. 2º, substituindo na expressão, "oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia" o termo "acesso" por "aquisição".

Por se mais abrangente, o termo correto é "acesso" já que uma das diretrizes do desenvolvimento urbano deve ser o acesso à moradia, independente da forma, abrangendo além da aquisição, o aluguel, o comodato, concessão real de uso ou outras formas de acesso.

Emenda nº 3 - Altera a redação da alínea "c" do inciso IV,
========== do art. 2º, substituindo na expressão "ajustamento da valorização da propriedade urbana às exigências sociais, o termo "ajustamento" por "correção das distorções" e suprime "às exigências sociais".

Não se entende como diretriz a ser observada no desenvolvimento urbano, o enunciado, na citada alínea "c", motivo pelo qual, reitera-se a sua supressão.

Ref: 01.0673/86 - e.m.

fls. 03

Emenda nº 31 - Altera a redação do art. 13, deferindo aos Estados, mediante lei, poderes para constituírem Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Urbano - CEDUS, assegurada a participação dos Municípios.

Concorda-se com a medida proposta, ressalvando, entretanto, que o órgão colegiado deve ser constituído por representantes do setor público e privado, com notório e público saber, a fim de que, dos Conselhos, façam parte pessoas com capacidade técnica.

Assim, estas Casas propõem a inclusão do seguinte parágrafo único, ao artigo 13:

"Art. 13 - .....

Parágrafo único - para a composição dos Conselhos citados neste artigo, deverão ser escolhidos representantes do setor público e privado, de público e notório saber."

Na expectativa de que as considerações formuladas possam ser recebidas dentro do espírito de colaboração que as norteou, a Federação do Comércio do Estado de São Paulo e o Centro do Comércio, valem-se do ensejo para renovar a Vossa Excelência os protestos de elevada estima e distinta consideração.

ABRAM SZAJMAN
Presidente

Encaminhe-se.
Em 14 / 8 / 86
Secretário-Geral da Mesa

Excelentíssimo Senhor
Deputado ULYSSES SILVEIRA GUIMARÃES
DD. Presidente da Câmara dos Deputados
BRASÍLIA - DF

c.c. Ss (3); CNC (1)
st/sa/diseg/ov

15 JUL 86

Lote: 58
PL Nº 775/1983
463

Caixa: 30

CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ
ESTADO DE SÃO PAULO
PRESIDÊNCIA

CÂMARA DOS DEPUTADOS
15 AGO 86
GABINETE DO PRESIDE

Mauá, 11 de agosto de 1986.

Ofício nº 829/86

Processo 28.412

Ao Senhor Secretário-Geral da Mesa.
Anexe-se ao processo nº ao
Projeto de Lei n.º 775/83.
Em, 01 / 09 / 1986
A ordem
Presidente da Câmara dos Deputados

Exmo Senhor Presidente.

Servimo-nos do presente, para encaminhar a Vossa Excelência e, também, aos Nobres Líderes Partidários dessa Egrégia Casa, exemplar do Requerimento nº 7.174, oriundo da Colenda Câmara Municipal de Ribeirão Preto - SP, acolhido por este Legislativo em sessão plenária realizada no dia 04 do corrente, manifestando apoio e solicitando rápida tramitação do projeto de lei que dispõe sobre o uso do solo urbano.

Na oportunidade, reiteramos a Vossa Excelência e Nobres Pares, os protestos de nosso mais alto apreço e consideração.

Vereador Alexandre Maciano Ratti
Presidente

Encinte-se. Em 02-9-86.
Para apropriado da Ordem
da Hora da Sessão

Exmo. Sr.

Deputado Federal Ulysses Guimarães

DD. Presidente da Câmara dos Deputados

BRASÍLIA - DF

mjma./dalc.

CM - 2 - 5.000

CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

DISPACHO

APROVADO

Sala Prefeito 5 de 6 de 86

REQUERIMENTO N. 7174

EMENTA:

MANIFESTA APOIO E SOLICITA RÁPIDA TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE O USO DO SOLO URBANO.-

3

SENHOR PRESIDENTE

Tramita pelo Congresso Nacional projeto de lei remetido pelo Executivo Federal, dispondo sobre normas de uso do solo urbano, dentre cujas disposições estão previstas as possibilidades de o município legislar a respeito, estabelecendo a vinculação da licença para construir à existência de infra-estrutura comunitária e à programação de equipamentos urbanos, a edificação ou utilização compulsórias de terreno vago inaproveitados, o direito de preempção para a aquisição de terreno objeto de alienação onerosa entre particulares e prerrogativas visando a defesa de imóveis considerados como de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico.-

Tratam-se de previsões que virão a fortalecer a atuação municipal no âmbito do uso do solo urbano, sobretudo no que concerne à implantação de equipamentos urbanos e comunitários de forma menos onerosa para o erário local, bem como à adoção de instrumentos que possibilitarão a erradicação de favelas e a maior disponibilidade de oferta de áreas inaproveitadas para a comercialização ou para a aquisição pelo poder público municipal.-

A propositura já se encontra há longo tempo em apreciação no Congresso, já tendo recebido emendas e substituvos que visam ao aprimoramento de seu texto, sendo de toda necessidade, em razão dos proveitosos reflexos que a mesma ensejará no âmbito municipal, com a possibilidade da adequada implementação de um plano de uso do solo e de desenvolvimento urbano, que a mesma venha a ser apreciada com brevidade, motivo pelo qual

REQUEREMOS,

na forma regimental, seja oficiado ao sr. Presidente da República, ao sr. Ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e às lideranças partidárias em ambas as Casas do Congresso Nacional, hipotecando o nosso apoio à propositura, no que tange às prerrogativas que são estabelecidas em favor dos Municípios para a formulação de sua política de desenvolvimento urbano e implantação de equipamentos comunitários, bem como apelando no sentido de que a matéria possa receber uma rápida deliberação parlamentar.-

Que se dê conhecimento do presente às principais Câmaras Municipais do Estado, a fim de que as mesmas de igual forma se manifestem perante aquelas autoridades.-

Sala das Sessões, 03 de junho de 1 986.

ANTONIO MARCOS

EXPEDIENTE:

ATO N.____ OF. N.____ DATA __/__/

CAMARA DOS DEPUTADOS
24 NOV 09475 86 018137
COORDENAÇÃO DE COMUNICAÇÕES
PROTOCOLO GERAL

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO
PRESIDÊNCIA

Rio de Janeiro, 18 de novembro de 1986.

001628

Ao Senhor Secretário-Geral da Mesa.
Anexe-se ao processo referente ao
Projeto de Lei n.º 775 /83.
Em, 05 / 03 / 1987
Presidente da Câmara dos Deputados

Senhor Presidente,

Tenho a honra de encaminhar a V.Exa. as propostas anexas, resultantes da 2a. Reunião do Grupo Empresarial de Acompanhamento - GEA-II - Imóveis, instituído nesta Confederação, relativamente às modificações sugeridas no anteprojeto de lei do solo urbano.

O referido Grupo Empresarial de Acompanhamento, após examinar o conteúdo do projeto de lei em causa, concluiu que existem contradições entre a proposta do Executivo e o desenvolvimento do setor privado da economia, e que a linha programática do referido projeto de lei coíbe a livre iniciativa e impede a expansão das atividades imobiliárias, contribuindo, dessa forma, para aumentar o déficit habitacional e agravar a crise social.

Ao solicitar a especial atenção de V.Exa. para o exame e encaminhamento das sugestões, aproveito o ensejo para reiterar protestos de elevada consideração.

ANTONIO OLIVEIRA SANTOS
Presidente

Excelentíssimo Senhor
Deputado ULYSSES GUIMARÃES
Digníssimo Presidente da
Câmara dos Deputados
BRASÍLIA - DF

Encaminhe-se. Em 10.3.87
Paulo Affo M. de Oliveira
Secretário-Geral da Mesa

ANEXO

PROJETO DE LEI SOBRE SOLO URBANO

O Grupo Empresarial de Acompanhamento, encarregado do estudo do projeto de lei sobre o solo urbano, entende que existem contradições entre a proposta do Executivo e o desenvolvimento do setor privado da economia. A linha programática do referido projeto de lei coíbe a livre iniciativa e impede a expansão das atividades imobiliárias, contribuindo, dessa forma, para aumentar o deficit habitacional e agravar a crise social.

Objetivando minimizar esses efeitos, o GEA-II apresentou as seguintes propostas:

I - cortar, no parágrafo primeiro do Artigo 3º, a expressão "mediante autorização".

O Artigo 3º dispõe:

"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 para a instalação 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 a 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 lazer, mesmo quando localizadas em área rural.

§ 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.

II - No Artigo 14, retirar, no item I, a expressão "... e estabelecer estratégicas visando a sua execução..."

Dispõe o artigo 14:

"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 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.

III - Cortar a alínea h, do Artigo 14.

IV - Eliminar toda a Seção V, do capítulo IV, sobre o direito de preempção (do Artigo 32 ao 36).

É a seguinte a redação desses artigos:

"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 socialou 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 disistir 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 de lei a que se refere o parágrafo único do artigo 32.

Art.36. A alienação efetuada em desacordo com os preceitos deste capítulo é nula de pleno direito.

V - Cortar todo o Artigo 47.

O artigo 47 dispõe:

> "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.

25NOV86

GABINETE DO PRESIDENTE

Lote: 58 Caixa: 30
PL Nº 775/1983
470

CÂMARA DOS DEPUTADOS

E R R A T A

(Republica-se em virtude de novo despacho do Sr. Presidente - Art. 2º da Resolução nº 06/89)

Na ementa, onde se lê:

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.)

Leia-se:

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 REDAÇÃO; E DO DESENVOLVIMENTO URBANO, INTERIOR E ÍNDIO).

RESOLUÇÃO NUMERO 06, de 04 de Abril de 1989

Determina o arquivamento das proposições que menciona.

A CÂMARA DOS DEPUTADOS resolve:

Art. 1o. - Das proposições que se encontravam em tramitação no dia 4 de outubro de 1988, ficam arquivadas as seguintes, tenham ou não parecer:

a) as de iniciativa de deputados ou de Comissão permanente; e

b) as que, iniciadas na forma da alínea a, foram emendadas no Senado Federal.

Parágrafo único - Não estão sujeitos ao arquivamento os projetos que, embora na situação prevista no caput deste artigo, sofreram anexação de outros apresentados a partir de 5 de outubro de 1988.

Art. 2o. - Fica facultado ao autor, no prazo de 30 (trinta) dias da promulgação desta Resolução, requerer o desarquivamento das proposições referidas no art. 1o., caso em que se fará nova distribuição, mantendo-se, porém, o número original e sua procedência para todos os efeitos regimentais.

Art. 3o. - As proposições da iniciativa de outros poderes ou do Senado Federal, que se encontravam em tramitação no dia 4 de outubro de 1988, serão remetidas à Mesa para efeito de redistribuição, considerando-se não escritos os pareceres emitidos até aquela data.

Art. 4o. - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5o. - Revogam-se as disposições em contrário.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, em 4 de abril de 1989

Deputado PAES DE ANDRADE
Presidente da Câmara dos Deputados

Defiro. Em 30.11.89. Publique-se

Presidente

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E DO MEIO AMBIENTE

R E Q U E R I M E N T O

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados

Nos termos regimentais requeiro a Vossa Excelência audiência, tendo em vista tratarem-se de matérias da competência deste Órgão Técnico, para os seguintes Projetos de Lei:

1.716, de 1989, da Sra. Deputada Beth Azize, que "dispõe sobre a exportação de madeira em tora e dá outras providências"; 775, de 1983, do Poder Executivo, que "dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências"; e 2.191, de 1989, do Sr. Deputado Raul Ferraz, que "institui, nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, a Política de Desenvolvimento e de Expansão Urbana, suas diretrizes gerais, seus objetivos e instrumentos básicos".

Brasília, 28 de novembro de 1989.

Deputado Fábio Feldmann

Vice-Presidente no Exercício da Presidência

CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

Embora mais antigo, o PL 775/83 foi elaborado sob a égide da Constituição revogada, enquanto o PL 2191/89 trata de regulamentar o texto constitucional vigente. Dessa forma, determino a apensação do PL 775/83 ao de nº 2191/89. Em 25.04.90.Publique-se

Presidente

OF. Nº 33/90 - CCJR

Brasília, 12 de abril de 1990

Senhor Presidente,

Atendendo a requerimento do Deputado Leopoldo Souza, solicito a Vossa Excelência autorizar a apensação do Projeto de Lei nº 2.191/89 - do Sr. Raul Ferraz, ao de nº 775, de 1983 - do Poder Executivo, por tratarem de matérias análogas.

Aproveito o ensejo para renovar a V. Exa. protestos de estima e consideração.

Deputado THEODORO MENDES
Presidente

À Sua Excelência o Senhor
Deputado PAES DE ANDRADE
DD. Presidente da Câmara dos Deputados
N e s t a

CÂMARA DOS DEPUTADOS
ASSESSORIA LEGISLATIVA

Em 06 de abril de 1990

Do Assessor Legislativo Fidelis Paulo Damião
Ao Sr. Diretor da Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

Senhor Diretor:

Passamos às mãos de V. Sª. o Projeto de Lei nº 775, de 1983, de autoria do Poder Executivo. Esse projeto dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências.

Antes de ser arquivado, por força do disposto na Resolução nº 06, de 1989, recebeu o referido projeto parecer unânime da então Comissão de Constituição e Justiça, hoje Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação com substitutivo.

Há, contudo, em tramitação na Casa, o Projeto de Lei nº 2.191, de 1989, que, pela listagem do PRODASEN, já conta com parecer do relator, ainda não apreciado pela Comissão de Constituição e Justica e de Redação, por ter sido deferida vista ao nobre Deputado Marcos Formiga. Essa proposição assemelha-se à anterior, Projeto de Lei nº 775, de 1983.

Assim, por força do inciso I, do art. 139, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 2.191, de 1989, deve ser apensado ao de nº 775, de 1983, conforme disposto na alínea "b", do inciso II, do art. 153, do mesmo Regimento Interno.

Nesse sentido, minutamos requerimento ao Sr. Presidente da Comissão de Cosntituição e Justiça e de Redação, segundo permitido pelo art. 142, caput, Do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, solicitando o encaminhamento à Mesa das proposições citadas, para fins de apensação.

Estamos, pois, restituindo a V. Sª., para as pro-

CÂMARA DOS DEPUTADOS

vidências cabíveis, o Projeto de Lei nº 775, de 1983.

Estamos às ordens de V. Sª., para os esclarecimentos necessários.

Atenciosamente,

Fidelis Paulo Damião
Assessor Legislativo

DESPACHO: Submeto as informações do Assessor à elevada apreciação do ilustre solicitante, Deputado Leopoldo Souza.
Em 6.4.1990.

Célio de Souza
Diretor Substituto

CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

REQUERIMENTO Nº
(Projeto de Lei nº 775, de 1983)

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

Exmº Sr. Presidente desta Comissão:

Em nossas mãos o Projeto de Lei nº 775, de 1983,de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano.

Há, porém, nesta Comissão, já com parecer do relator, mas com vista ao nobre Deputado Marcos Formiga, o Projeto de Lei nº 2.191, de 1989, versando a mesma matéria.

Assim, por força do inciso I, do art. 139, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 2.191, de 1989, deve ser apensado ao de nº 775, de 1983. A prevalência deste àquele se deve ao disposto na alínea "b", inciso II, do art. 143, do mesmo Regimento Interno.

Desse modo, solicitamos a V. Exª. sejam as referidas proposições encaminhadas à Mesa, para os fins supra-expostos. Esse requerimento tem fulcro no art. 142, do Regimento Interno desta Casa.

Aguardamos deferimento.

Em de de 1990

Deputado LEOPOLDO SOUZA
Relator

RELATORIO DE PROPOSIÇOES

Protocolo = 105

MENSAGEM Autor: PODER EXECUTIVO
Data Entrada Câmara: 28/06/95
Número Origem: MSC 0683/95 Aviso: 1.372 SUP/CIVIL

Ementa: Solicita a retirada do Projeto de Lei nº 775, de 1983, que "dispoe sobre os objetivos e a promocao do desenvolvimento urbano, e da outras providencias".

Despacho: Defiro. Publique-se.

.....

Recebi em 07/07/95

Assinatura:_____ Ponto:_____

27.06.95

379/95

Aviso nº 1.372 - SUPAR/C. Civil.

Em 26 de junho de 1995.

Senhor Primeiro Secretário,

Encaminho a essa Secretaria Mensagem na qual o Excelentíssimo Senhor Presidente da República solicita a retirada do Projeto de Lei nº 775, de 1983, que "Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, e dá outras providências", enviado a essa Casa com a Mensagem nº 155, de 1983.

Atenciosamente,

CLOVIS DE BARROS CARVALHO
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil
da Presidência da República

A Sua Excelência o Senhor
Deputado WILSON CAMPOS
Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados
BRASÍLIA-DF.

PRIMEIRA SECRETARIA
Em 28/06/95, Ao Senhor
Secretário-Geral da Mesa.
Deputado WILSON CAMPOS
Primeiro Secretário

Defiro. Publique-se.

Em 13 / 07 / 95.

PRESIDENTE

Mensagem nº 683

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Solicito a Vossas Excelências a retirada do Projeto de Lei nº 775, de 1983, que "Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, e dá outras providências", enviado à Câmara dos Deputados com a Mensagem nº 155, de 1983.

Brasília, 26 de junho de 1995.

Aviso nº 1.372 - SUPAR/C. Civil.

Em 26 de junho de 1995.

Senhor Primeiro Secretário,

Encaminho a essa Secretaria Mensagem na qual o Excelentíssimo Senhor Presidente da República solicita a retirada do Projeto de Lei nº 775, de 1983, que "Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, e dá outras providências", enviado a essa Casa com a Mensagem nº 155, de 1983.

Atenciosamente,

CLOVIS DE BARROS CARVALHO
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil
da Presidência da República

A Sua Excelência o Senhor
Deputado WILSON CAMPOS
Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados
BRASÍLIA-DF.

Mensagem nº 683

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Solicito a Vossas Excelências a retirada do Projeto de Lei nº 775, de 1983, que "Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, e dá outras providências", enviado à Câmara dos Deputados com a Mensagem nº 155, de 1983.

Brasília, 26 de junho de 1995.

CÂMARA DOS DEPUTADOS
SEÇÃO DE SINOPSE

PROJETO DE LEI N.º 5.788 de 19 90

EMENTA: Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências.

AUTOR

SENADO FEDERAL
(Sen. POMPEU DE SOUSA)
PSDB - DF
PLS Nº 181/89

ANDAMENTO

MESA
Despacho: Às Comissões de Constituição e Justiça e de Redação (ADM), e de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e interior - Art. 24, II.
(APENSE-SE A ESTE O PROJETO DE LEI Nº 2.191, DE 1989 e SEUS ANEXOS)

PLENÁRIO
09.10.90? É lido e vai a imprimir.
DCN 10.10.90, pág. 10241, col. 03.

APENSADO A ESTE O PROJETO DE LEI Nº 2.191, DE 1989 E SEUS ANEXOS

MESA
APENSADO A ESTE O PROJETO DE LEI Nº 6.119, DE 1990.

MESA
APENSADO A ESTE O PROJETO DE LEI Nº 273, DE 1991.

Cont. no verso

Sancionado ou promulgado

Publicado no Diário Oficial de

Vetado

Razões do veto-publicadas no

ANEXO: PL 2.191/89
6.119/90
273/91
1.882/91
856/91
3.624/93.
3.880/93
3.818/93

ANDAMENTO

PL 5.788/90

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

10.04.91 Distribuído ao relator, Dep. ALBERTO GOLDMAN.

DCN 01/05/91, pág. 5107, col. 02

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

16.04.91 Prazo para recebimento de emendas de 16 a 22.04.91.

DCN 17/04/91, pág. 3961, col. 01

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

23.04.91 Não foram apresentadas emendas.

DCN __/__/__, pág. _____, col. _____

MESA

08.10.91 APENSADO A ESTE O PROJETO DE LEI Nº 1.882/91.

REDISTRIBUÍDO - Resolução 10/91

Comissão : de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior; e, de Constituição e Justiça e de Redação (Art. 54,RI) - Art. 24,II.

DCN __/__/__, pág. _____, col. ____

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES, DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR

27.11.91 Distribuído ao relator, Dep. NILMÁRIO MIRANDA.

DCN 28/11/91, pág. 24831, col. 02

MESA

26.05.92 Deferido Of. nº 38/92, da CEIC, solicitando audiência para este projeto.

DCN 3/6/92, pág. 11683, col. 01

ANDAMENTO

30.06.92 — COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTE, DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR

Prazo para apresentação de emendas: 30.06 a 03,04,05 e 06.08.92

DCN 01/08/92, pág. 17613 col. 01

17.08.92 — MESA

Deferido OF. TP 66/92, da CDCMAM, solicitando audiência para este projeto, que será concedida antes do pronunciamento da Comissão de mérito.

DCN 18/08/92, pág. 18640 col. 02

07.08.92 — COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES, DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR

Foram apresentadas 197 (CENTO E NOVENTA E SETE) emendas, assim distribuidas:

ABELARDO LUPION	- 048, 049
ALACID NUNES	- 091, 092, 093, 094, 095
ALBERTO HADDAD	- 002, 003, 004, 005
ALOÍSIO VASCONCELOS	- 006, 028, 029, 030, 031
ANDRÉ BENASSI	- 116, 117
AROLDO CEDRAZ	- 096, 097
BASÍLIO VILLANI	- 054, 055, 056, 057, 058
BENEDITO DOMINGOS	- 081, 082, 083, 084
DEJANDIR DALPASQUALE	- 032, 033, 034, 035, 036, 037, 038, 039, 072, 114
DIOGO NOMURA	- 022, 023, 024, 025, 026, 027
ELÍSIO CURVO	- 040, 041, 042, 043, 170, 195, [illegible]
FÉLIX MENDONÇA	- 112, 113
FRANCISCO DORNELLES	- 069, 070, 071, 073, 075
GILSON MACHADO	- 100, 101, 102, 103
HERMÍNIO CALVINHO	- 062,063
JOÃO COLAÇO	- 085, 086, 087, 088, 089, 090, 098, 099
JORGE KHOURY	- 104, 105
JORGE TADEU MUDALEN	- 050, 051, 052, 053
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO	- 197
LAÍRE ROSADO	- 001
LUIZ CARLOS HAULY	- 059, 060, 061
MAGALHÃES TEIXEIRA	- 185, 186, 187, 188, 189,190
MARCELO LUZ	- 074, 076, 077, 078
MÁRIO MARTINS	- 064, 065, 066, 067, 068
OSMÂNIO PEREIRA	- 171
PAES LANDIM	- 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, [illegible], [illegible], 134, 135, 136, 137, 138, 139, [illegible], 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, [illegible], [illegible], 158, 159, 160, 161, 162, 163, [illegible], [illegible], 166, 167, 168, 169
PAULO DE ALMEIDA	- 115
PAULO MOURÃO	- 172, 173, [illegible], 175, 176, 177, [illegible], [illegible], 180, 181, 182, 183, 184
PAULO TITAN	- 079, 080
PEDRO PAVÃO	- 044, 045, 046, 047
RICARDO IZAR	- 007, 008, 009, 010, 011, 012, 013, 014, 015
SÉRGIO BRITO	- 191, 192, 193, 194
SÉRGIO TOURINHO DANTAS	- 110, 111
VALDEMAR COSTA [illegible]TO	- 016, 017, 018, 019, 020, 021
VITÓRIO MALTA	- 196, 197, 198, 199

VIDE VERSO...

ANDAMENTO

MESA

28.10.92 Deferido o OF 96/92-Pres, da CVTDUI, solicitando a apensação do PL. 856/91 a este projeto.

COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

03.11.92 Distribuido ao relator, Dep. LUIS ROBERTO PONTE.

COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

03.11.92 Prazo para apresentação de emendas: 03 a 10.11.92.

DCN 31/10/92, pág. 23889 col. 02

MESA

APENSADO A ESTE O PROJETO DE LEI Nº 3.624, de 1993.

22.04.93 REDISTRIBUÍDO - Resolução 25/93.

Comissões de Economia, Indústria e Comércio (audiência); de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (audiência); de Desenvolvimento Urbano e interior; e, de Constituição e Justiça e de redação (Art. 54,RI) - Art. 24,II.

DCN_____, pág._____, col.___

MESA

APENSADO A ESTE O PROJETO DE LEI Nº 3.880, DE 1993.

MESA

APENSADO A ESTE O PROJETO DE LEI Nº 3.818, de 1993.

OBSERVAÇÕES

VENTOS ANEXADOS: