

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# A PROPOSTA DA NOVA LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO - PONTOS PRINCIPAIS

*SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO*

Consultora Legislativa da Área XI

Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,

Desenvolvimento Urbano e Regional

JANEIRO/2006

NOTA TÉCNICA

## SUMÁRIO

1. A LEI ATUAL – LEI 6.766/1979: .....	3
Tipos de parcelamento:.....	3
Requisitos urbanísticos e ambientais:.....	3
Outros requisitos: .....	4
Regularização fundiária:.....	4
Normas sobre contratos:.....	5
Sanções penais:.....	5
Observações sobre os “loteamentos fechados”: .....	5
2. AS EXIGÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL EM VIGOR: .....	5
3. OS PRINCIPAIS PROBLEMAS DA LEI ATUAL: .....	6
4. A PROPOSTA DA NOVA LEI APROVADA NA CDU: .....	7
Abertura para novos tipos de empreendedores: .....	7
Regras para os condomínios urbanísticos:.....	7
Simplificação do processo de aprovação do projeto:.....	7
Prerrogativas especiais para os municípios de gestão plena: .....	7
Explicitação de competências:.....	8
Compatibilização com a legislação ambiental:.....	8
Regras para regularização fundiária: .....	8
Sanções severas para o parcelamento irregular: .....	9
Ajustes na legislação correlata: .....	9
5. AS INTERFACES COM O PLANO DIRETOR .....	10

© 2006 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citadas a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

# A PROPOSTA DA NOVA LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO – PONTOS PRINCIPAIS

## 1. A LEI ATUAL – LEI 6.766/1979:

---

A Lei 6.766, durante muito tempo, foi praticamente a única lei da União com normas gerais no campo do direito urbanístico. Ela traz regras básicas para os loteamentos e os desmembramentos para fins urbanos, que podem ser complementadas por legislação estadual ou municipal. Contém também normas sobre contratos e um capítulo relativo a sanções penais.

### **Tipos de parcelamento:**

Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes. Assim, as duas modalidades de parcelamento diferenciam-se pela realização, ou não, de alterações nas vias de circulação ou logradouros públicos.

### **Requisitos urbanísticos e ambientais:**

Veda-se o parcelamento do solo para fins urbanos:

- em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que tenham sido previamente saneados;
- em terrenos com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; ou
- em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção.

Exige-se implantação de áreas públicas, destinadas a sistemas de circulação, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a espaços livres de uso público, as quais devem ser proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano

diretor ou aprovada por lei municipal para a respectiva zona. A redação original da lei previa a reserva para esse fim de não menos que 35% da gleba, mas essa norma não vige mais. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

No rol dos requisitos urbanísticos, a Lei 6.766 prevê lotes com área mínima de 125 m<sup>2</sup> e frente mínima de 5 metros, salvo nos loteamentos destinados a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social previamente aprovados pelos órgãos competentes. Impõe a reserva de faixa *non aedificandi* de 15 metros ao longo de rodovias e ferrovias. Prevê a faixa de 15 metros de proteção ao longo das águas correntes e dormentes, conflitando com as determinações mais rigorosas do Código Florestal. Exige que as vias do loteamento sejam articuladas com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizadas com a topografia local.

#### **Outros requisitos:**

A Lei 6.766 contém uma série de outros requisitos. São exemplos:

-só o proprietário da gleba pode promover o loteamento ou o desmembramento;

-a aprovação do empreendimento deve seguir um procedimento administrativo composto de: definição de diretrizes pela Prefeitura; apresentação do projeto composto de desenhos técnicos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras a cargo do empreendedor, com duração máxima de 4 anos; e aprovação do projeto, que equivale à licença urbanística para o empreendimento; e

-o registro do parcelamento no Registro de Imóveis competente deve ocorrer no prazo de 180 dias da aprovação do projeto e requer a apresentação de uma série de documentos.

A redação original da Lei 6.766 estabelecia a competência dos Estados para a aprovação de loteamentos e desmembramentos em algumas situações (localizados em áreas de proteção de mananciais ou de patrimônio cultural, paisagístico e arqueológico, localizados em áreas limítrofes do Município ou pertencentes a mais de um Município, localizados nas regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, bem como quando abrangessem área superior a 1.000.000 m<sup>2</sup>), mas isso não consta mais da redação atual da lei. A partir da alteração feita pela Lei 9.785/1999, cabe aos Estados apenas disciplinar a aprovação pelos Municípios de parcelamentos enquadrados nas referidas situações.

#### **Regularização fundiária:**

A Lei 6.766 dispõe genericamente que a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença,

para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes dos lotes, mas não estabelece normas específicas para as iniciativas de regularização fundiária.

#### **Normas sobre contratos:**

A Lei 6.766 contém capítulo específico regulando os contratos de comercialização dos lotes, tendo em vista especialmente assegurar os direitos do consumidor. O contrato-padrão de promessa de venda, ou de cessão ou promessa de cessão, deve estar depositado no Registro de Imóveis. Veda-se vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.

#### **Sanções penais:**

A Lei 6.766, tipifica como crime contra a administração pública, sujeito a pena de reclusão de 1 a 4 anos, dar início a parcelamento do solo sem autorização do órgão público competente, entre outras condutas delituosas. Para o registro de parcelamento não aprovado pelos órgãos competentes, é fixada pena de detenção de 1 a 2 anos.

#### **Observações sobre os “loteamentos fechados”:**

Algumas leis municipais têm previsto a figura do “loteamento fechado”, parcelamento implantado segundo a Lei 6.766, mas cujas vias públicas internas são posteriormente objeto de concessão, permissão ou autorização de uso outorgada pelo Poder Público municipal a uma associação constituída pelos moradores. Deve ser percebido que o fechamento do perímetro do loteamento por muros ou cercas e o conseqüente uso exclusivo das vias públicas contraria todo o espírito das normas sobre loteamento constantes da Lei 6.766. A lei inclui como requisito urbanístico para os loteamentos a articulação das vias a serem implantadas com as vias adjacentes. A lei exige a reserva de áreas para implantação de equipamentos públicos de educação, cultura, saúde e recreação, que, como as vias de circulação, também passam para o domínio do Município no ato de registro do parcelamento e serão utilizados por toda a coletividade. Além disso, o uso privativo de vias públicas, bens de uso comum do povo, deve ser admitido apenas excepcionalmente, não como regra, e os contratos de concessão ou permissão exigem licitação.

## **2. AS EXIGÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL EM VIGOR:**

Entre as exigências da legislação ambiental aplicáveis aos parcelamentos urbanos, deve ser destacado o licenciamento ambiental perante o órgão competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Todos os empreendimentos e atividades potencialmente poluidores ou causadores de degradação ambiental, nos quais estão incluídas as diferentes modalidades de parcelamento do solo, devem obter as devidas licenças ambientais, na forma da Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) e seu regulamento, e da Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

No caso de empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto ambiental, exige-se, para a concessão da licença, Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), consoante determinação da própria Constituição Federal. A Resolução 01/1986 do CONAMA demanda expressamente EIA para projetos urbanísticos acima de 100 ha ou menores, em áreas de importância do ponto de vista ambiental, bem como para distritos industriais e zonas estritamente industriais.

Aplicam-se aos parcelamentos urbanos as restrições de edificação relativas às Áreas de Preservação Permanente (APP), definidas pela Lei 4.771/1965 (Código Florestal) e sua regulamentação. Existe um grande debate em torno da validade para áreas urbanas, ou não, dos limites de APP previstos pelo Código Florestal, que variam de 30 a 500 metros. A polêmica é gerada pela redação pouco precisa do parágrafo único do art. 2º da Lei 4.771, o qual, ao mesmo tempo em que remete os limites de APP em áreas urbanas para os planos diretores e a legislação urbanística municipal, manda observar os princípios e limites estabelecidos pelo próprio Código Florestal.

### **3. OS PRINCIPAIS PROBLEMAS DA LEI ATUAL:**

---

Não obstante os ajustes pontuais feitos na Lei 6.766 pela Lei 9.785/1999, têm sido apontadas várias deficiências no texto em vigor dessa lei<sup>1</sup>:

-lacuna quanto à disciplina dos condomínios urbanísticos, também conhecidos popularmente como condomínios horizontais ou fechados, hoje regulados em nível federal, de forma inconsistente, por um único dispositivo da Lei 4.591/1964, a qual se ocupa basicamente dos condomínios em edificações;

-indefinição quanto à infra-estrutura a ser exigida dos empreendedores e aquela a cargo do Poder Público em cada empreendimento;

-ausência de regras específicas para a regularização fundiária de assentamentos informais e parcelamentos irregulares, particularmente aqueles ocupados pela população de baixa renda;

-incompatibilidade de algumas regras relativas ao parcelamento do solo urbano com as normas ambientais, principalmente no que se refere a limites de APP e licenciamento ambiental; e

-desatualização diante de alguns dos instrumentos previstos pela Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), bem como em relação ao novo Código Civil Brasileiro.

Mencione-se ainda que a supressão da exigência do percentual mínimo de 35% de áreas destinadas a uso público, efetivada pela Lei 9.785, tem sido questionada por alguns técnicos, preocupados com a repercussão negativa no caso de Municípios que não possuem legislação urbanística consistente.

---

<sup>1</sup> Pontos apontados no relatório do Deputado Barbosa Neto ao PL 3.057/2000 e seus apensos, disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

---

#### **4. A PROPOSTA DA NOVA LEI APROVADA NA CDU:**

---

As principais inovações constantes da proposta da nova lei do parcelamento do solo urbano aprovada na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados (CDU) em 30.11.2005 são apresentadas a seguir.

##### **Abertura para novos tipos de empreendedores:**

Além do proprietário do imóvel, admite-se como empreendedor: o compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou o foreiro; o Poder Público; a pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário do imóvel em regime de parceria; e as cooperativas habitacionais, as associações de moradores e as associações de proprietários ou compradores.

##### **Regras para os condomínios urbanísticos:**

O texto aprovado trata os condomínios urbanísticos como uma modalidade de parcelamento do solo para fins urbanos.

Assumiu-se que, para a implantação de empreendimentos com perímetro fechado e controle de acesso de não-moradores, impõe-se o regime condominial. Os loteamentos fechados são admitidos excepcionalmente em um período de transição. Alguns entendem que o período de transição fixado para esse fim – 54 meses – é demasiadamente longo.

##### **Simplificação do processo de aprovação do projeto:**

O texto aprovado prevê uma licença integrada para a aprovação do parcelamento, que substitui as licenças urbanística e ambiental. A emissão dessa licença integrada fica a cargo do Poder Público municipal. Hoje, o município responde pela licença urbanística e, em regra, a licença ambiental fica a cargo do órgão ambiental estadual. Houve algumas restrições por parte do Ministério do Meio Ambiente a respeito da municipalização da licença dos empreendimentos.

Deve ser mencionado, também, que a proposta aprovada assegura ao Poder Público municipal a prerrogativa de vetar, já na fase inicial de fixação de diretrizes, a implantação de empreendimentos: que não se ajustam ao plano diretor; cuja situação jurídica do imóvel possa comprometer o processo de implantação ou prejudicar os adquirentes dos lotes; ou situados em áreas onde for técnica ou economicamente inviável a implantação de infra-estrutura ou o atendimento por serviços públicos.

##### **Prerrogativas especiais para os municípios de gestão plena:**

O parcelamento do solo para fins urbanos na modalidade de condomínio urbanístico somente é admitido nos Municípios com gestão plena. Além disso, nos Municípios com gestão plena:

- lei municipal pode diminuir a exigência de reserva de áreas destinadas a uso público para parcelamentos implantados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- admite-se a utilização das Áreas de Preservação Permanente (APP) como espaços livres de uso público ou de uso comum dos condôminos para implantação de infra-estrutura destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre; e
- admite-se a regularização quadra a quadra de ocupações que configurem situação irreversível e não se localize em área considerada de risco ou protegida nos termos da legislação ambiental.

Para a gestão plena, exige-se que o Município tenha:

- plano diretor aprovado e atualizado nos termos do Estatuto da Cidade;
- entes colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, ou integre entes colegiados intermunicipais com essa finalidade; e
- órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana ou ambiental, ou integre entes intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas.

#### **Explicitação de competências:**

O texto aprovado contém um capítulo específico detalhando claramente as responsabilidades do empreendedor e do Poder Público em cada uma das modalidades de parcelamento.

#### **Compatibilização com a legislação ambiental:**

O texto aprovado apresenta as compatibilizações necessárias com a legislação ambiental, alterando explicitamente o Código Florestal e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

No Código Florestal, fica estabelecido que, para cursos d'água de até 2 metros de largura situados em área urbana consolidada, a faixa de APP é de 15 metros. Nos demais casos, devem ser respeitadas as faixas do Código.

Na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, insere-se a previsão do órgão municipal atuar como licenciador dos empreendimentos geradores de impacto ambiental caracterizado como predominantemente local.

#### **Regras para regularização fundiária:**

O texto aprovado estabelece normas específicas para a regularização fundiária e seu registro imobiliário, com a criação de novos instrumentos, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse. Demarcação urbanística é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca o imóvel, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses. A demarcação

urbanística gera a legitimação de posse, título de reconhecimento de posse de imóvel conferido por via administrativa, que pode ser dado em garantia real e constitui prova antecipada para a ação de usucapião.

A proposta prevê um procedimento básico para a regularização fundiária: a regularização depende de plano elaborado pelo titular da iniciativa de regularização, que deve ser aprovado pela autoridade licenciadora municipal. Não se exige licença da regularização que envolva apenas a regularização jurídica da situação dominial da área.

O texto apresenta requisitos diferenciados para a regularização fundiária de interesse social e para a regularização de interesse específico. As regras para os casos de interesse social são mais flexíveis. Quando inseridas em área urbana consolidada, por exemplo, as iniciativas de regularização de interesse social podem fundamentar a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP), desde que o plano de regularização implique em melhoria dos padrões de qualidade ambiental.

#### **Sanções severas para o parcelamento irregular:**

Ampliam-se e ajustam-se os tipos penais em vigor sobre o tema, consolidando a ordem urbanística como bem jurídico penalmente tutelado. As sanções para o parcelamento irregular são severas: a conduta de efetuar parcelamento do solo sem licença da autoridade competente é punida com reclusão de 2 a 6 anos e, no caso do proprietário ser um dos infratores, perdimento do imóvel ilegalmente parcelado; se o parcelamento localizar-se em área pública ou em espaço territorial especialmente protegido pela legislação ambiental, entre outras qualificadoras, a pena é aumentada para até 8 anos de reclusão. A conduta de registrar parcelamento não licenciado pela autoridade competente é punida com reclusão de 2 a 5 anos, mesma pena aplicada às condutas de expedir licença em desacordo com as exigências legais. As penas são aumentadas progressivamente de acordo com o número de lotes abrangido pelo parcelamento.

Mencione-se que a proposta cria o instituto da “intervenção”, por meio do qual a autoridade licenciadora pode nomear interventor para o parcelamento que está sendo executado com problemas, o qual tem poderes de gestão como se fosse empreendedor, podendo levantar depósitos independentemente de autorização judicial, contratar obras e serviços etc.

#### **Ajustes na legislação correlata:**

Além dos ajustes já mencionados no Código Florestal e na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o texto aprovado contempla alterações em vários diplomas legais, tendo em vista a compatibilização a nova lei do parcelamento urbano: Estatuto da Cidade; Lei dos Registros Públicos; Código de Processo Civil; Lei Geral das Desapropriações; Lei do Sistema Financeiro da Habitação; e Lei do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

---

## 5. AS INTERFACES COM O PLANO DIRETOR

---

Há muitas inovações constantes da proposta aprovada na CDU que apresentam ou podem apresentar reflexos no conteúdo do plano diretor. O texto aprovado, por exemplo:

-exige que o Município, independentemente do número de habitantes, para ser considerado como de gestão plena, tenha plano diretor aprovado e atualizado nos termos do Estatuto da Cidade;

-prevê como modalidades possíveis de parcelamento o loteamento, o desmembramento e o condomínio urbanístico, o que implica em adequações no conteúdo dos planos diretores referente a parcelamento, bem como em outras leis municipais;

-dispõe que os parcelamentos devem atender à ordem urbanística expressa no plano diretor, impondo que o conteúdo do plano se ajuste para o atendimento dessa determinação;

-dispõe que cabe ao plano diretor ou a outra lei municipal definir, para cada zona em que se divida a área urbana do Município: os usos permitidos e os parâmetros urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo; as modalidades de parcelamento admissíveis; diretrizes para a articulação do parcelamento do solo com o desenho urbano; e o sistema de áreas verdes;

-admite que a autoridade licenciadora municipal declare a impossibilidade de implantação do empreendimento, indeferindo a solicitação de diretrizes, no caso de inadequação da proposta ao plano diretor;

-prevê que os parcelamentos para fins urbanos ocorrerão apenas nos perímetros urbanos definidos pelo plano diretor ou lei municipal específica, acabando com a dúbia figura das “áreas de expansão urbana”;

-contém algumas regras específicas para as “áreas urbanas consolidadas” e para as ZEIS, gerando a necessidade de disposições sobre essas áreas constarem do plano diretor;

-prevê licença integrada para os parcelamentos, reunindo as análises urbanística e ambiental, gerando a necessidade de atenção aos aspectos ambientais pelo plano diretor e outras leis municipais;

-dispõe que a regularização fundiária sustentável deve pautar-se, entre outras diretrizes, pela observância das determinações do plano diretor, obrigando a que o plano contemple disposições específicas sobre o tema;

-prevê que o Poder Público municipal, mediante o plano diretor ou outra lei municipal, deve definir as condições e procedimentos para a concepção, formulação e implementação da política municipal de regularização fundiária sustentável; e

-impõe que o Município mantenha disponíveis e atualizadas informações completas sobre o plano diretor e, de uma forma geral, sobre a legislação municipal de interesse urbanístico e ambiental.