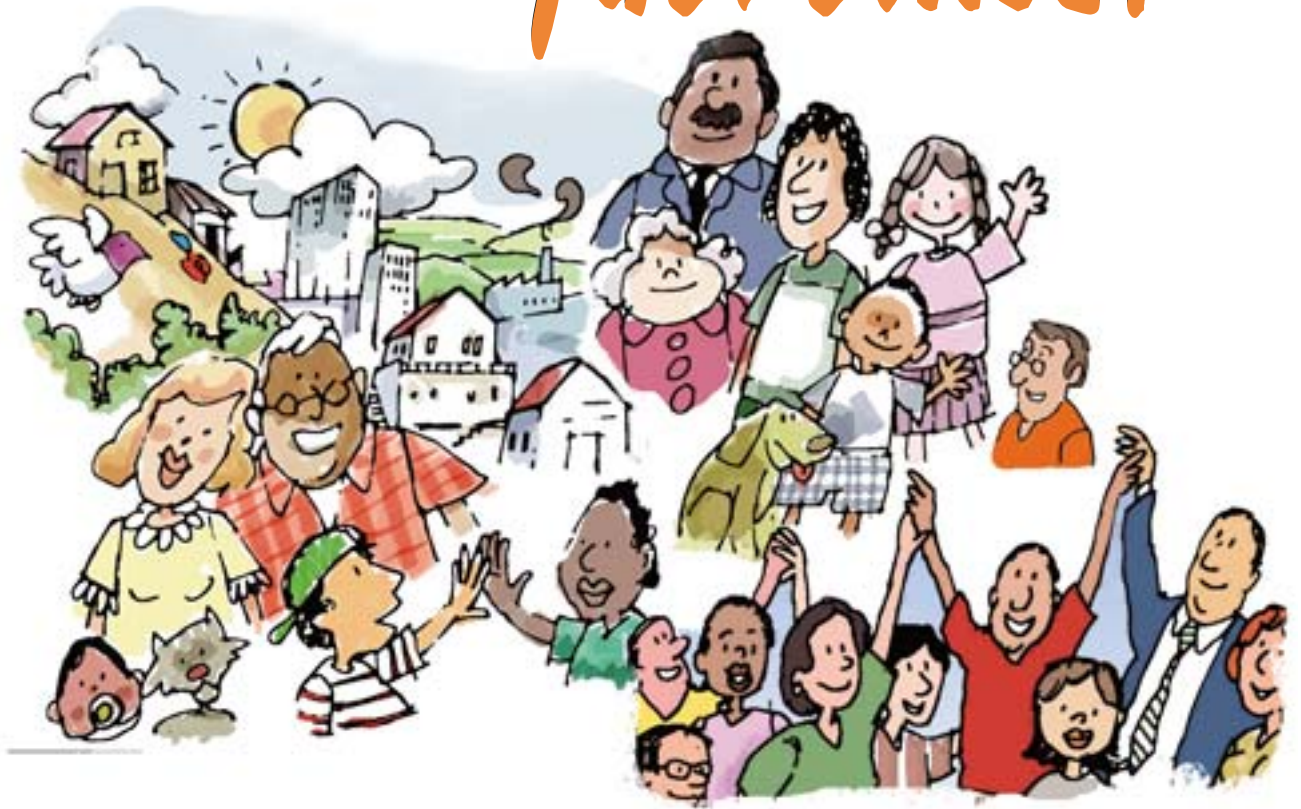


# A cidade que queremos!



## | FICHA TÉCNICA |

**Texto:** Carmen Bateira  
Fátima Tardin  
Gilce de Andrade Lima  
Isis Volpi de Oliveira  
Márcia Ribeiro  
Marcos Asevedo  
Simone Aparecida Polli  
Sonia Moura Xavier Cunha  
Valéria Barbalho  
Virgínia Murad

**Ilustração:** Webber Gabriel Zopellari

**Projeto gráfico e diagramação:** Maíra Alves

Publicação do Núcleo Estadual RJ da Campanha Plano  
Diretor Participativo – Cidade de Todos – Março de 2006

# Apresentação

Em 2005 o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades instituíram a **campanha “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”**.

Em todo o país se constituíram núcleos estaduais, formados por entidades as mais diversas do poder público e da sociedade civil para multiplicar a campanha e sensibilizar cada um dos 1.700 municípios que tinham a obrigação de elaborar ou revisar seus planos diretores até outubro de 2006, conforme

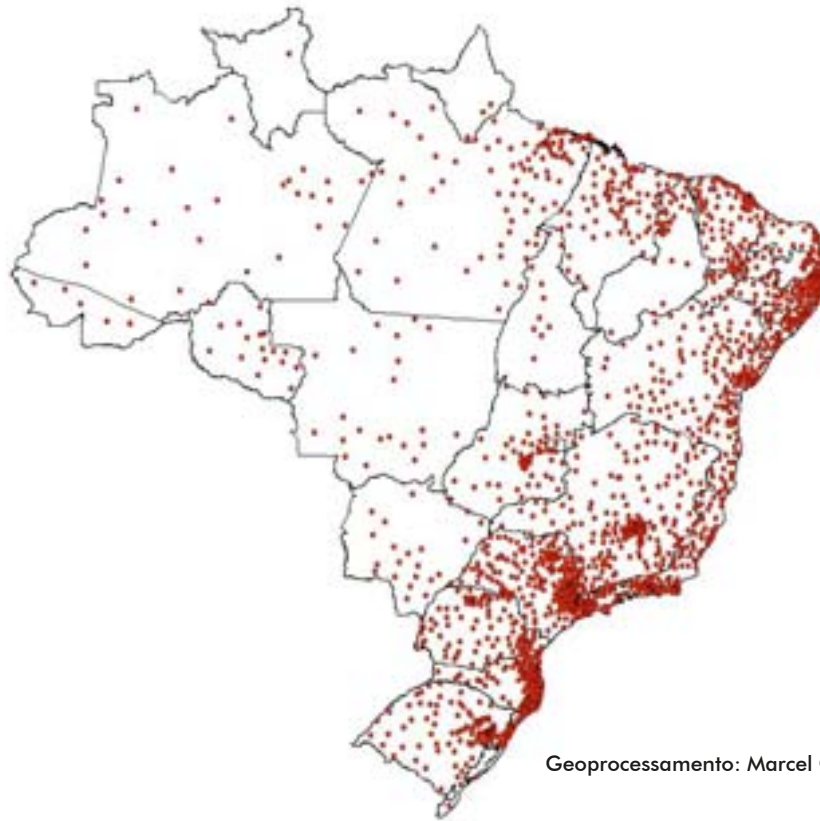
determina o Estatuto da Cidade, Lei 1.0257 de 2001.

Esta **cartilha foi produzida pelo núcleo estadual do Rio de Janeiro** para chegar a cada um dos 92 municípios do estado. O núcleo está em funcionamento desde abril de 2005 e tem como objetivo principal sensibilizar a sociedade através da articulação dos vários segmentos sociais – órgãos públicos, universidades, ONGs, movimentos sociais, empresários – para participarem do movimento "Cidade de Todos".

Em atividades de capacitação, o núcleo tem estimulado a troca de experiências entre os municípios e a criação de comitês regionalizados capazes de acompanhar mais de perto os processos de preparação, elaboração e implementação dos planos diretores nos 60 municípios com obrigatoriedade no estado.

O interesse despertado pela cartilha em outros estados estimulou esta nova edição na 2ª etapa da Campanha.

# Municípios que estão obrigados a elaborar ou revisar seus Planos Diretores até outubro de 2006



Geoprocessamento: Marcel Cláudio Sant'Ana

Sempre que houver  
dificuldade de compreensão de algum  
termo técnico ou conceito mencionado,  
consulte a seção “Explicando Melhor” nas  
páginas 21 a 25.

ALERTA !!!



TODO MUNICÍPIO, INDEPENDENTE DO SEU TAMANHO, DEVE PLANEJAR SEU DESENVOLVIMENTO, ELABORANDO UM PLANO DIRETOR.

## O que é o Plano Diretor?

O Plano Diretor é uma exigência da Constituição Federal, reafirmada pelo Estatuto da Cidade. É uma LEI MUNICIPAL aprovada pela Câmara de Vereadores e o principal instrumento da política urbana, que deve orientar as políticas e programas para o desenvolvimento e o funcionamento da Cidade.

O Plano Diretor deve garantir habitação de qualidade, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, trânsito seguro, hospitais e postos de

saúde, escolas e equipamentos de lazer, para que TODOS possam morar, trabalhar e viver com dignidade.

O Plano Diretor é parte do processo de planejamento municipal, e deve ser o norteador dos Planos Plurianuais (PPA) de investimentos dos governos locais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária.

Além disso, o Plano Diretor deve abranger todo o território municipal.



O Plano Diretor não é um instrumento apenas técnico: a participação da população é fundamental para que os seus objetivos sejam atingidos. A elaboração do Plano Diretor deve ser um processo informativo, participativo e formador de cidadãos!

# As ETAPAS do Plano Diretor Participativo

1. Sensibilizar e mobilizar a sociedade para a participação;

2. Formar uma Comissão Coordenadora do processo de elaboração do Plano Diretor, com participação do poder público e da sociedade civil;

3. Definir estratégias e formas de capacitação e participação da sociedade (seminários, oficinas, grupos de trabalho, reuniões, audiências públicas, conferências);

4. Identificar os problemas e potencialidades a partir das leituras técnica e comunitária da cidade;



5. Definir os princípios e as diretrizes do desenvolvimento municipal;

6. Elaborar a proposta de projeto de lei;

7. Discutir e aprovar a lei do Plano Diretor na Câmara Municipal;

8. Ajustar o orçamento municipal às prioridades definidas pelo Plano Diretor;

9. Acompanhar a execução das políticas e programas do Plano Diretor e avaliar seus resultados;

10. Revisar o Plano Diretor no prazo máximo previsto (dez anos).

# Você conhece sua cidade?

⇒ O que você acha da cidade em que vive? O que gostaria de mudar nela?

⇒ Onde você mora, trabalha, estuda e se diverte? Você consegue chegar nesses lugares com facilidade?

⇒ Que tipo de transporte você usa? Bicicleta, carro, ônibus, trem...

⇒ Sua cidade é bem servida de equipamentos e serviços de saneamento básico, educação, saúde, esporte, lazer, cultura? Em todos os bairros?

⇒ Como sua cidade está crescendo? Em que direção? Ocupando áreas providas de infra-estrutura (água, esgoto, luz e calçamento) e bem localizadas ou áreas distantes e outras áreas impróprias para ocupação (encostas de morros, mangues, fundos de vale, áreas de risco de inundação)?

⇒ Como sua cidade se relaciona com as outras cidades próximas?

⇒ E a área rural do município, como é?

⇒ As crianças, os idosos e as pessoas com deficiência têm facilidade para circular na cidade com segurança e conforto?

⇒ As áreas de preservação ambiental de seu município estão bem conservadas? Como estão os rios, as matas, o ar...

⇒ Existe alguma atividade que prejudique o bem estar dos moradores?

E NÃO ADIANTA SÓ QUANTIDADE, TEM QUE TER QUALIDADE TAMBÉM!





**UMA CIDADE COM BOAS CASAS, SANEAMENTO BÁSICO, TRANSPORTES, ESCOLAS, HOSPITAIS PÚBLICOS E ÁREAS DE LAZER É DESEJO E DIREITO DE TODOS!**



## Entenda como a cidade é produzida

As cidades não oferecem as mesmas oportunidades a todos os seus habitantes.

A maneira como as cidades são produzidas é fruto da disputa entre vários interesses que, muitas vezes, são conflitantes.

Nessa disputa, vence



quem tem maior poder de decisão, seja porque tem mais informações, seja porque tem mais poder econômico. Com isso, grande parte da população não tem suas necessidades atendidas, aumentando a desigualdade social e a exclusão urbana.

É por isso que, enquanto muitas pessoas vivem em bairros servidos de toda a infra-estrutura (cidade formal), outras vivem em situação precária, em áreas de risco e favelas (cidade informal).



## Como mudar essa situação?

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, pode ajudar na luta pela construção da **CIDADE QUE QUEREMOS!**

Mas qual é essa **CIDADE?** O Estatuto da Cidade estabelece as **DIRETRIZES** que devem orientar o desenvolvimento da cidade e que, portanto, devem ser incluídas no Plano Diretor.



Função social da cidade e da propriedade,  
Gestão democrática da cidade,  
Direito à cidade  
são algumas destas **DIRETRIZES!**

As diretrizes reforçam que o Plano Diretor é um processo de **CONSTRUÇÃO COLETIVA**, para garantir a participação popular, a prioridade do interesse público sobre o interesse privado, e proteger, em especial, a população mais pobre e vulnerável, respeitando o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural local.

# Cidade de Todos

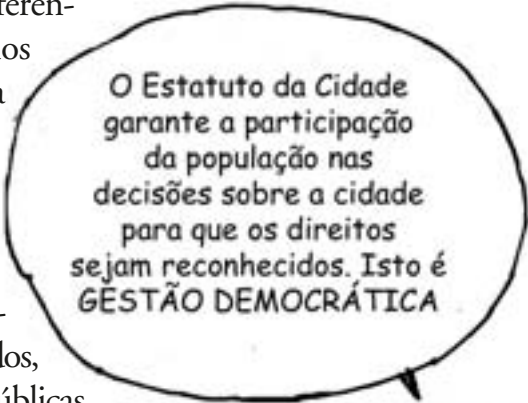
Como já vimos, os investimentos públicos sempre atenderam aos interesses de poucos, embora sejam custeados por impostos que são pagos por todos.

Essa é uma situação injusta, que somente terá fim se houver uma inversão de prioridades, fazendo com que os investimentos passem a atender às necessidades de TODA a população, garantindo o DIREITO À CIDADE.

Para que isso seja possível, é fundamental que as políticas e os investimentos sejam discutidos e decididos de forma democrática, utilizando diferentes

espaços e instrumentos de participação, tais como Conferências das Cidades, Planos Diretores, fóruns da Agenda 21, orçamento participativo, conselhos municipais (escolares, de saúde, de habitação, de urbanismo, de trabalho e renda, etc.), referendos, plebiscitos, audiências públicas.

Somente a PARTICIPAÇÃO POPULAR pode garantir a inversão de prioridades e o controle social sobre os investimentos públicos, que tornarão realidade a CIDADE DE TODOS.



O Estatuto da Cidade garante a participação da população nas decisões sobre a cidade para que os direitos sejam reconhecidos. Isto é **GESTÃO DEMOCRÁTICA**



# A Função Social da Propriedade e da Cidade

Enquanto parte da população mora em condições precárias, há inúmeros imóveis vazios ou pouco utilizados em áreas providas de água, esgoto, luz e calçamento. **ISSO NÃO É JUSTO!**

O Estatuto da Cidade determina que os terrenos e

Pois é, hoje o que acontece é que quem não pode comprar terreno urbanizado vai ocupar lugares que não são bons para morar, às vezes áreas de risco de desabamento e até em beiras de rios.

É isso, esses lugares, geralmente, não são próprios para ocupação, são áreas de preservação ambiental.

edificações têm que servir ao interesse coletivo, ou seja, têm que **CUMPRIR SUA FUNÇÃO SOCIAL.**

O Plano Diretor deve definir quais são os critérios a serem atendidos pelos terrenos e edificações, para que estes cumpram sua função social.



# O Estatuto e seus Instrumentos



O Estatuto da Cidade também fornece instrumentos que podem ser utilizados para CONCRETIZAR a “Cidade que Queremos”.

É o Plano Diretor que diz como aplicar as regras do Estatuto: quais os instrumentos serão utilizados, como e onde.

A aplicação de tais instrumentos é complexa e, por isso, temos que nos informar melhor a respeito de cada um, para avaliar qual será mais adequado a cada situação.

Alguns instrumentos buscam

combater a especulação imobiliária e aumentar a oferta de áreas para habitação popular ou equipamentos e serviços indispensáveis à qualidade de vida urbana:

- Parcelamento, edificação e utilização compulsórios
- IPTU progressivo no tempo
- Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública
- Direito de preempção

Há instrumentos que geram recursos para a Prefeitura investir nas áreas carentes e, também,

permitem induzir ou inibir a ocupação e construção em determinadas áreas, considerando a existência ou não de condições que comportem a verticalização e o adensamento. São eles:

- Outorga onerosa do direito de construir (solo criado)
- Operações urbanas consorciadas
- Transferência do direito de construir

**O PLANO DIRETOR DEVE, OBRIGATORIAMENTE, REGULAMENTAR ESSES INSTRUMENTOS E DELIMITAR AS ÁREAS NAS QUAIS DEVERÃO SER APLICADOS!**

Outros instrumentos servem para preservar o ambiente natural e o patrimônio cultural das cidades:

⇒ Estudo de Impacto de Vizinhança

⇒ AEIA – Áreas de Especial Interesse Ambiental

⇒ AEIC – Áreas de Especial Interesse Cultural

Outros, ainda, visam facilitar a urbanização e a regularização fundiária em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos e em imóveis urbanos ocupados, como forma de proporcionar melhores condi-

ções de vida aos seus moradores. Esses instrumentos também podem ser utilizados para induzir ou



determinar que áreas providas de infra-estrutura sejam destinadas para a implantação de programas de moradia popular:

⇒ Usucapião Especial de Imóvel Urbano

⇒ Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

⇒ Zonas (ou Áreas) de Especial Interesse Social – ZEIS (ou AEIS)



**Atenção:**  
há vários outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que precisamos conhecer!

**ESSES INSTRUMENTOS NÃO PRECISAM, OBRIGATORIAMENTE, ESTAR PREVISTOS NO PLANO DIRETOR, E ALGUNS, INCLUSIVE, SÃO DE APLICAÇÃO AUTOMÁTICA. MAS, COMO SÃO IMPORTANTES PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO, É RECOMENDÁVEL QUE TAMBÉM SEJAM DISCUTIDOS E INCLUÍDOS NO PLANO DIRETOR.**

# O papel de cada um nesta história...

O Plano Diretor deve ser discutido com toda a sociedade antes de sua transformação em lei.

A participação de todos os cidadãos é fundamental em todas as etapas de elaboração, implementação, monitoramento e fiscalização do Plano Diretor.

É importante conhecer e discutir democraticamente as posições de cada segmento social, buscando que, ao final, prevaleçam aquelas propostas que representam os interesses da maioria da população e a concretização do compromisso com a construção de cidades mais justas!

Prefeitura, Câmara de Vereadores, Poder Judiciário, Ministério Público e cidadãos, cada um tem o seu papel para a melhoria da realidade municipal.





## POPULAÇÃO:

a. Buscar conhecer a realidade e os planos que estão sendo desenvolvidos pelo poder público;

b. Divulgar o Estatuto da Cidade e sensibilizar seus parentes, amigos e conhecidos para a importância de discutir a cidade;

c. Apresentar projetos de iniciativa popular, bem como, sugestões para o desenvolvimento municipal;

d. Participar do processo de elaboração do Plano Diretor em todas as suas etapas;

e. Ocupar os espaços de participação previstos no Plano Diretor;



f. Monitorar e avaliar de forma permanente a aplicação das políticas, programas e instrumentos do Plano Diretor, verificando se está sendo feita de acordo com aquilo que foi aprovado.

## CÂMARA DE VEREADORES:

a. Apoiar e fiscalizar a prefeitura durante o processo de elaboração do Plano Diretor;

b. Realizar audiências públicas na Câmara, amplamente divulgadas, para a discussão específica do Projeto de Lei do Plano Diretor;

c. Sistematizar e simplificar a legislação municipal para facilitar a sua compreensão, adequando-a às diretrizes do Estatuto da Cidade;



d. Compatibilizar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Municipal com as prioridades do Plano Diretor, assegurando uma melhor aplicação dos recursos públicos.

### JUDICIÁRIO:

a. Punir os Prefeitos que não garantem a participação popular na elaboração do Plano Diretor ou desrespeitam o prazo estabelecido para a sua revisão/elaboração;

b. Tornar sem efeito o Plano Diretor elaborado em desacordo com o Estatuto da Cidade.



### MINISTÉRIO PÚBLICO:

a. Fiscalizar o cumprimento dos dispositivos legais que tornam obrigatória a participação da

população em todas as etapas de elaboração do Plano Diretor;

b. Fiscalizar o cumprimento do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor.

### PREFEITURA:

a. Coordenar a elaboração do Plano Diretor Participativo, garantindo a participação da população;

b. Criar canais permanentes de discussão e participação da sociedade (conselhos, conferências, fóruns, comissões, etc);

c. Respeitar e viabilizar (pela aplicação adequada dos recursos) as diretrizes e ações estabelecidas pelo Plano Diretor;

d. Disponibilizar as informações sobre a cidade, em linguagem



acessível, dando a oportunidade para que todos possam opinar e acompanhar a implementação dos planos e projetos governamentais;

e. Dispor de equipe técnica capacitada e uma base cartográfica atualizada, subsídios indispensáveis para a elaboração do Plano Diretor.

### CONSELHO MUNICIPAL:



a. Integrar a Comissão Coordenadora do Plano Diretor;

b. Realizar junto com a população ações de monitoramento da implementação do Plano Diretor;

c. Conduzir processos amplos de discussão como a Conferência das Cidades.

### NÚCLEO DA CAMPANHA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO:

Sensibilizar e mobilizar o Poder Público e a sociedade sobre a importância do Plano Diretor segundo as determinações do Estatuto da Cidade.



# E quando o município já tem um plano diretor...

⇒ A população conhece o Plano existente?

⇒ O Plano reflete a realidade do município? Em que partes?

⇒ O Plano foi feito com participação da população?

⇒ O Plano foi aplicado? Caso tenha sido, cumpriu os seus objetivos? Senão, por quê?

⇒ É possível adaptá-lo às novas condicionantes do Estatuto da Cidade?



**VOCÊ TAMBÉM PODE  
CONTRIBUIR: PROCURE A SUA  
ASSOCIAÇÃO DE BAIRRO OU  
PROFISSIONAL E PARTICIPE! JUNTE-SE A  
NÓS NA CAMPANHA POR UMA  
"CIDADE DE TODOS"!**

# Explicando Melhor

**Acessibilidade** – Condição para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte e dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.

**AEIA** – As Áreas de Especial Interesse Ambiental são destinadas a preservar terras com cobertura vegetal, próximas a rios, nascentes e represas, que não devem ser ocupadas.

**AEIC** – As Áreas de Especial Interesse Cultural são destinadas à preservação do patrimônio histórico, arquitetônico e artístico da cidade.

**Audiência Pública** – Debate que deve acontecer quando uma decisão importante sobre um projeto vai ser tomada, visando a sua aprovação pela população. É obrigatório antes da aprovação de leis como o Plano Diretor e os Planos Regionais.

**Base Cartográfica** – É um mapeamento preciso do espaço geográfico, representado de acordo com os princípios da cartografia. Através dele, pode-se obter a localização de feições naturais ou construídas, como rios, lagos e estradas, além de informações numéricas, como comprimentos, áreas e etc.

**Concessão de Uso Especial para fins de Moradia** – A regularização da posse ganha este nome quando o

terreno ou imóvel ocupado é público. Está regulamentado pela Medida Provisória 2.220/2001. O morador precisa pedir a concessão de uso do imóvel ao órgão público que é o dono oficial. Se, depois de um ano, o órgão não houver regularizado a posse do terreno para os moradores, eles podem lutar por ela na Justiça comum.

**Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública** – Se o dono pagar o IPTU Progressivo durante cinco anos e não der um uso para seu terreno ou imóvel, a prefeitura poderá desapropriá-lo, pagando com títulos da dívida pública, parcelado em 10 anos.

**Direito à Cidade** – Entendido como o direito de TODOS a uma

vida digna, com garantia de acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

**Direito à Moradia** – Este direito define que a moradia é um direito de TODOS e não se restringe apenas à habitação edificada, mas à disponibilidade de infra-estrutura e o acesso aos serviços urbanos e à cidade.

**Direito de Preempção** – Concede ao poder público a preferência para a compra de imóveis em determinadas áreas definidas no Plano Diretor.

**Direito de Superfície** – É o direito que o proprietário pode conceder a um interessado de utilizar o solo, subsolo ou espaço aéreo do terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura

pública registrada em cartório de registro de imóveis.

**Diretrizes** – São as orientações gerais para a política urbana definidas no Estatuto da Cidade (artigo 2º) com o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade. O Plano Diretor deve atender a essas diretrizes, definindo as condições para que a propriedade urbana cumpra a sua função social.

**Estudo de Impacto de Vizinhança** – É o estudo que avalia se a implantação de um empreendimento ou uma atividade em determinado local é adequada, avaliando seus efeitos positivos e negativos. O estudo deve observar, no mínimo, as seguintes questões: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e ilumina-

ção, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

**Função Social da Cidade** – É o princípio que determina que os benefícios gerados pelo desenvolvimento urbano sejam distribuídos de forma mais justa, tendo como objetivo combater a desigualdade econômica e social, promover a justiça social e garantir qualidade de vida para todos.

**Função Social da Propriedade** – A Constituição Federal de 1988 inscreve o direito à propriedade como um dos direitos e garantias fundamentais. No entanto, condiciona essa garantia ao cumprimento de uma função social. A função social age sobre a propriedade qualificando-a, dando-lhe uma nova natureza intimamente vinculada ao Direito Público, que extrapola os direitos individuais. Não se concede, então, a propriedade sem que esta atenda à sua função social.

### **Gestão Democrática da Cidade**

– É a participação efetiva de quem vive e constrói a cidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, através de conferências, conselhos, debates e audiências públicas e projetos de lei de iniciativa popular, entre outras possibilidades de participação.

### **Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo**

– Os proprietários de imóveis vazios ou subutilizados que não atenderem às notificações da Prefeitura para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios terão o valor do IPTU aumentado a cada ano, chegando ao valor máximo de 15% do valor venal do imóvel e, depois de cinco anos, perdem a propriedade.

**Instrumentos** – Recebem essa denominação os meios e recursos utiliza-

dos para viabilizar as diretrizes do Estatuto da Cidade, relacionados no seu artigo 4º. Entre esses, podemos citar os planos, o zoneamento, o orçamento e diversos outros institutos tributários, financeiros, jurídicos e políticos. O próprio Plano Diretor recebe essa classificação: é considerado o INSTRUMENTO BÁSICO da política de desenvolvimento e expansão urbana. Outros instrumentos, para que possam ser aplicados, dependem de sua regulamentação no Plano Diretor e, às vezes, de leis complementares. Esse conjunto de instrumentos permite ao Poder Público Municipal não apenas normatizar e fiscalizar o uso e a ocupação do solo, mas INTERVIR nos processos que determinam a valorização da propriedade urbana, como forma de realizar a função social da cidade e da propriedade.

**Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** – Lei aprovada anualmente

que define as metas e prioridades da administração para o ano seguinte. Seus objetivos fundamentais são: orientar a elaboração do orçamento anual (Lei Orçamentária Anual); dispor sobre alterações na legislação tributária (IPTU e forma de prestação pública de contas) e autorizar criação de cargos e a contratação de pessoal.

**Lei Orçamentária Anual** – É o orçamento propriamente dito. Compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade social. Evidencia a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, ou seja, trata basicamente de quanto o município vai arrecadar e quanto e onde vai gastar.

**Leitura Comunitária** – É um retrato do município construído a partir do olhar dos seus moradores.

**Leitura Técnica** – É a caracterização da realidade do município, feita pelos técnicos da prefeitura ou consultores. Deve incluir dados socioeconômicos, sobre a infra-estrutura, o uso do solo, etc.

**Metodologia** – Conjunto de técnicas e processos utilizados para atingir objetivos específicos.

**Mobilidade** – É o direito de circular na cidade, de ir e vir com qualidade, priorizando os modos de transporte coletivo e os não-motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável.

**Operações Urbanas Consorciadas** – Conjunto de intervenções coordenadas pelo poder público com o objetivo de promover, em determinadas áreas, transformações urbanísticas e estruturais. Deve contar com a participação da sociedade e ser aprovada mediante lei específica.

**Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado)** – Permite ao proprietário do imóvel, em determinadas regiões da cidade, construir acima do coeficiente básico definido pelo Plano Diretor, mediante o pagamento de uma contrapartida. O Plano Diretor deverá definir também os limites máximos de construção considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área. Os recursos arrecadados somente podem ser destinados a programas de habitação de interesse social e de proteção do patrimônio ambiental, histórico e cultural.

**Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios** – É o instrumento legal, previsto no Estatuto da Cidade, para inibir a especulação imobiliária. O proprietário de imóvel vazio localizado em áreas centrais e outras áreas dotadas de infra-estrutura,

após ser notificado pela prefeitura, fica obrigado a parcelar, construir ou reformar seu imóvel, dando-lhe utilização adequada.

**Planejamento Municipal** – É uma atividade desenvolvida pelo poder público com o objetivo de projetar e programar o desenvolvimento do município. Nela deve estar garantida a participação da população. O Plano Diretor é parte essencial desse planejamento.

**Plano Plurianual (PPA)** – Constitui um projeto de desenvolvimento do município. Deve expressar claramente os objetivos, as diretrizes e as metas de todo o ciclo de um governo, ou seja, é o programa real de governo (que obviamente deve refletir as promessas e propostas de campanha).

**Plebiscito** – São consultas públicas utilizadas para questões polêmicas.



A população decide através de votação e o resultado vale como decisão final.

**Políticas Públicas** – É um conjunto de ações organizadas e planejadas, realizadas pelos que estão a serviço do povo (poder público), com recursos do próprio povo (recursos públicos), e destinadas a atender às necessidades e demandas da população devendo, portanto, estar submetidas ao controle social (gestão democrática).

**Referendo** – São consultas públicas utilizadas para questões polêmicas. O resultado da votação serve só para orientar a decisão dos governantes.

**Segmentos Sociais** – São os diversos grupos sociais, agrupados segundo interesses comuns, tais como: empresários, poder público, movimentos populares, trabalhadores etc.

**Transferência do Direito de Construir** – Permite ao proprietário

de imóvel público ou privado, transferir o direito de construir de um imóvel para outro, quando o imóvel for necessário para fins de: implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; regularização fundiária; urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; e habitação de interesse social.

**Usucapião Especial de Imóvel Urbano** – Garante o direito à moradia aos segmentos sociais que vivem em favelas, cortiços, prédios ocupados e loteamentos irregulares, podendo ser aplicado de forma individual ou coletiva. É o direito de concessão do título de propriedade de um imóvel urbano ao ocupante do mesmo, desde que o imóvel tenha até 250 m<sup>2</sup>, esteja ocupado para fins de moradia própria ou de sua família, o ocupan-

te não possua outro imóvel e a ocupação não tenha sido contestada judicialmente por cinco anos consecutivos, no mínimo.

**ZEIS (ou AEIS)** – As Zonas ou Áreas de Especial Interesse Social são destinadas a abrigar moradia popular, com boa infra-estrutura. Podem abranger tanto áreas já utilizadas para moradia (favelas, loteamentos irregulares, imóveis ocupados), viabilizando a execução de obras de infra-estrutura e de melhorias habitacionais e a regularização dos terrenos e imóveis, como áreas, terrenos e prédios vazios ou subutilizados, destinando-os para a implantação de programas de moradia popular.

## Referências Bibliográficas:

- Bonduki, Nabil (org). *Cartilha de Formação: São Paulo, Plano Diretor Estratégico*. São Paulo, CEF, 2ª edição (revisada), 2003.
- CREA-MG. *Para Entender o Plano Diretor*. Belo Horizonte, 2005.
- CREA-MG, SENGE-MG, IAB-MG, AMM. *Estatuto da Cidade, o jogo tem novas regras*. Belo Horizonte, 2002.
- DESER. *Cartilha Gestão Pública Municipal*. Curitiba, 2004.
- Grazia, Grazia de. *Conhecendo o Estatuto da Cidade*. FASE, FNRU, CEF, Rio de Janeiro, 2004.
- Prefeitura de Volta Redonda. *A cidade em Discussão*. Volta Redonda, 1994
- Rolnik, R. (coord.). *Vamos mudar nossas cidades? SIM!* – Instituto Pólis e PUC Campinas. Editora Instituto Pólis. São Paulo, 2002.
- Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*. Brasília, 2001.
- Oliveira, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da Cidade: para compreender...* IBAM, DUME. Rio de Janeiro, 2001.

# Constituição Federal

---

## DA POLÍTICA URBANA

**Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

- § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
- § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
- § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
- § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano

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

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

**Art. 183.** Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

- § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
- § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
- § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

# Estatuto da Cidade

## LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001

*Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### CAPÍTULO I DIRETRIZES GERAIS

**Art. 1º** Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

**Art. 2º** A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

- I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

- VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
  - b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
  - c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
  - d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
  - e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
  - f) a deterioração das áreas urbanizadas;
  - g) a poluição e a degradação ambiental;
- VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
- VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos

- do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

**Art. 3º** Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

- I - legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;
- II - legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;
- III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- IV - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
- V - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

## CAPÍTULO II

### DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

#### Seção I

##### Dos instrumentos em geral

**Art. 4º** Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

- I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III - planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV - institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V - institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;

- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;

VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

- § 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.
- § 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

- § 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

## Seção II

### Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

- § 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I - cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II - (VETADO)

- § 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

- § 3º A notificação far-se-á:

I - por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II - por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o *caput* não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o *caput* poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

### Seção III

#### Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do *caput* do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o *caput* do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

### Seção IV

#### Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:



I - refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II - não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

### Seção V

#### Da usucapião especial de imóvel urbano

**Art. 9º** Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos,

ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

**Art. 10.** As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

**Art. 11.** Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

**Art. 12.** São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I - o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II - os possuidores, em estado de composesse;

III - como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com

personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

**Art. 13.** A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

**Art. 14.** Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

## Seção VI

### Da concessão de uso especial para fins de moradia

**Art. 15.** (VETADO)

**Art. 16.** (VETADO)

**Art. 17.** (VETADO)

**Art. 18.** (VETADO)

**Art. 19.** (VETADO)

**Art. 20.** (VETADO)

## **Seção VII** **Do direito de superfície**

**Art. 21.** O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

**Art. 22.** Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

**Art. 23.** Extingue-se o direito de superfície:

I - pelo advento do termo;

II - pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

**Art. 24.** Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

## **Seção VIII** **Do direito de preempção**

**Art. 25.** O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

**Art. 26.** O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I - regularização fundiária;
- II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III - constituição de reserva fundiária;
- IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX - (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o

direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

**Art. 27.** O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no *caput* será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do *caput* e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no *caput* sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

### Seção IX

#### Da outorga onerosa do direito de construir

**Art. 28.** O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

**Art. 29.** O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

**Art. 30.** Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I - a fórmula de cálculo para a cobrança;

II - os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III - a contrapartida do beneficiário.

**Art. 31.** Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

### Seção X

#### Das operações urbanas consorciadas

**Art. 32.** Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações

das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

**Art. 33.** Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I - definição da área a ser atingida;

II - programa básico de ocupação da área;

III - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV - finalidades da operação;

V - estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII - forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o *caput*, são nulas as licenças e autorizações a cargo do

Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

**Art. 34.** A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

## Seção XI

### Da transferência do direito de construir

**Art. 35.** Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

- I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- II - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do *caput*.

§ 2º A lei municipal referida no *caput* estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

### Seção XII

#### Do estudo de impacto de vizinhança

**Art. 36.** Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

**Art. 37.** O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I - adensamento populacional;

- II - equipamentos urbanos e comunitários;
- III - uso e ocupação do solo;
- IV - valorização imobiliária;
- V - geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI - ventilação e iluminação;
- VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

**Art. 38.** A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

### CAPÍTULO III

#### DO PLANO DIRETOR

**Art. 39.** A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

**Art. 40.** O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

**Art. 41.** O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do *caput*, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

**Art. 42.** O plano diretor deverá conter no mínimo:

I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III - sistema de acompanhamento e controle.



## CAPÍTULO IV DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

**Art. 43.** Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II - debates, audiências e consultas públicas;
- III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V - (VETADO)

**Art. 44.** No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

**Art. 45.** Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o

controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

## CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 46.** O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o *caput* do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8 desta Lei.

**Art. 47.** Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

**Art. 48.** Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

- I - terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;
- II - constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

**Art. 49.** Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do *caput*, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

**Art. 50.** Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.

**Art. 51.** Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

**Art. 52.** Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

- I - (VETADO)
- II - deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;
- III - utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;
- IV - aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;
- V - aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;
- VI - impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;
- VII - deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

Art. 1º .....

III - à ordem urbanística;

**Art. 54.** O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico

**Art. 55.** O art. 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 167. ....

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

**Art. 56.** O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano; (NR)

**Art. 57.** O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano. (NR)

**Art. 58.** Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

## **Medida Provisória nº 2.220, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001**

*Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências.*

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

### **CAPÍTULO I**

#### **DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL**

**Art. 1º** Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

**Art. 2º** Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

**Art. 3º** Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1º e 2º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinquenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento.

**Art. 4º** No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

**Art. 5º** É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

- I - de uso comum do povo;
- II - destinado a projeto de urbanização;
- III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;
- IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou
- V - situado em via de comunicação.

**Art. 6º** O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

§ 2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

§ 3º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§ 4º O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

**Art. 7º** O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato **inter vivos** ou *causa mortis*.

**Art. 8º** O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:

- I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou
- II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente.

**Art. 9º** É facultado ao Poder Público competente dar autorização de uso àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais.

§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo será conferida de forma gratuita.

§ 2º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 3º Aplica-se à autorização de uso prevista no **caput** deste artigo, no que couber, o disposto nos arts. 4º e 5º desta Medida Provisória.

## **CAPÍTULO II**

### **DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

**Art. 10.** Fica criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, com as seguintes competências:

- I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;
- II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
- III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;
- IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
- V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e
- VI - elaborar o regimento interno.

**Art. 11.** O CNDU é composto por seu Presidente, pelo Plenário e por uma Secretaria-Executiva, cujas atribuições serão definidas em decreto.

Parágrafo único. O CNDU poderá instituir comitês técnicos de assessoramento, na forma do regimento interno.

**Art. 12.** O Presidente da República disporá sobre a estrutura do CNDU, a composição do seu Plenário e a designação dos membros e suplentes do Conselho e dos seus comitês técnicos.

**Art. 13.** A participação no CNDU e nos comitês técnicos não será remunerada.

**Art. 14.** As funções de membro do CNDU e dos comitês técnicos serão consideradas prestação de relevante interesse público e a ausência ao trabalho delas decorrente será abonada e computada como jornada efetiva de trabalho, para todos os efeitos legais.

### CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 15.** O inciso I do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“I - .....

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião;

.....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia;

.....

40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público.” (NR)

**Art. 16.** Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de setembro de 2001;  
180º da Independência e 113º da República.  
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Realização:



Ministério  
das Cidades

---

[www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/](http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/)

---