

SENADO FEDERAL

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Estatuto da Cidade

10 anos



avancar no planejamento e na gestão urbana

INÁCIO
SENADOR

BRASÍLIA - 2011





Senado Federal

Estatuto da Cidade 10 anos

avançar no planejamento e na gestão urbana

Senador Inácio Arruda - PCdoB-CE

Expediente

Impresso na Secretaria Especial de Editoração e Publicações
Produzido no Gabinete do Senador Inácio Arruda (PCdoB-CE)

Chefe de Gabinete: Marly do Carmo e Souza

Revisão: Sylvia de Albuquerque Carvalho,
Marly do Carmo e Souza, Tristão Salustiano Botelho

Projeto Gráfico: Maherle

Ilustração Capa: James Castro

Ilustração Miolo: Francisco Daniel

Estatuto da Cidade Comentado: Fonte - Ministério das Cidades

Ficha Catalográfica:
Stelina Maria Martins Pinha

Tiragem: 30.000 exemplares

Ficha Catalográfica:

Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana. - Brasília:

Senado Federal, gabinete do Senador Inácio
Arruda, 2011.
66p.

1. Direito urbano, Brasil. 2. Urbanização, Brasil.
3. Política urbana, Brasil. 4. Brasil. Estatuto da cidade (2001).

CDDir. 341.374

Gabinete do Senador Inácio Arruda - PCdoB-CE

Brasília:

Senado Federal, Anexo II, Ala Filinto Müller, Gabinete 07
Brasília - DF - CEP 70 165-900
Telefone: (61) 3303 5791 - Fax: (61) 3303 5798
e-mail: inacioarruda@senador.gov.br

Fortaleza:

Avenida da Universidade, 3199, Benfica
Fortaleza - CE - CEP 60 020-181
Telefone: (85) 3281 0841
e-mail: falecom@inacio.com.br
www.inacio.com.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Avanços e Desafios da Gestão Urbana - Senador Inácio Arruda 5

ARTIGOS

O Estatuto da Cidade dez anos depois - José Roberto Bassul 9

Estatuto da Cidade: assim se passaram 10 anos! - Renato Pequeno 17

Estatuto da Cidade: um desafio por mais 10 anos - Olinda Marques..... 20

Dez anos de Estatuto da Cidade - José Borzacchiello da Silva 22

ESTATUTO DA CIDADE COMENTADO

CAPÍTULO 1 - Diretrizes Gerais 27

CAPÍTULO 2 - Dos instrumentos da política urbana..... 31

Seção I. Dos instrumentos em geral 31

Seção II. Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios... 35

Seção III. Do IPTU progressivo no tempo 36

Seção IV. Da desapropriação com pagamento em títulos..... 37

Seção V. Da usucapião especial de imóvel urbano 39

Seção VI. Da concessão de uso especial para fins de moradia 42

Seção VII. Do direito de superfície 42

Seção VIII. Do direito de preempção..... 44

Seção IX. Da outorga onerosa do direito de construir..... 46

Seção X. Das operações urbanas consorciadas..... 48

Seção XI. Da transferência do direito de construir..... 50

Seção XII. Do estudo de impacto de vizinhança..... 51

CAPÍTULO 3 - Do Plano Diretor 54

CAPÍTULO 4 - Da gestão democrática da cidade..... 56

CAPÍTULO 5 - Disposições Gerais 58

ANEXO

Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001 62

CAPÍTULO I - Da concessão de uso especial 62

CAPÍTULO II - Do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano... 65

CAPÍTULO III - Das disposições finais..... 66

Avanços e Desafios da Gestão Urbana

“O Estatuto da Cidade foi elaborado levando em conta a mudança, do campo para as áreas urbanas, de 80 milhões de pessoas, entre as décadas de 1940 e 1980. Os movimentos sociais encontram, no Estatuto, variados mecanismos para o enfrentamento dos problemas urbanos.”



A Constituição Federal de 1988 tratou, pela primeira vez na nossa história, do direito urbanístico e dedicou um capítulo à política urbana. Colocou para a propriedade urbana a necessidade de cumprir sua função social. A ação dos municípios passou a depender da edição de uma lei federal de diretrizes gerais da política urbana. O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, foi aprovado no dia 10 de julho de 2001, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dando outras providências. Ele garante um conjunto de instrumentos para a execução da política de desenvolvimento urbano. Define o presente e o futuro, de acordo com o projeto de cidade

que queremos. Foi fruto de um difícil e vagaroso processo de negociação envolvendo movimentos populares, órgãos públicos, universidades, entidades técnico-profissionais, empreendedores privados.

O Estatuto foi elaborado levando em conta a mudança, do campo para as cidades, de 80 milhões de pessoas, entre as décadas de 1940 e 1980. No início da década de 80, foi proposta a Lei de Desenvolvimento Urbano. A discussão em torno dela repercutiu na Assembléia Nacional Constituinte e, em 1989, já em vigor a nova Constituição, o senador Pompeu de Souza apresentou um projeto de Estatuto da Cidade. Anos mais tarde, coube-me a relatoria e a apresentação de substitutivo ao antigo projeto, finalmente tornado lei em 2001.



A política urbana deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, promovendo a sua gestão democrática, oferecendo mecanismos para a regularização fundiária, combatendo a especulação imobiliária e assegurando a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos. Na atualidade, levando em conta os investimentos colocados ao Brasil por sediar a Copa das Confederações em 2013, a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016, é necessário estabelecer uma agenda de implantação do Estatuto. Eventos dessa magnitude abrem oportunidades de melhoria nas condições de moradia, de emprego, de mobilidade, de saneamento ambiental nas cidades – em especial as que, como Fortaleza, vão abrigar jogos da Copa e podem ser centros de preparação de atletas olímpicos. A promoção destes eventos, além de incentivar a população à prática de variados esportes, também leva à realização de obras e atividades que geram empregos e movimentam a economia, melhorando a qualidade de vida do povo.

Hoje, quatro em cada cinco brasileiros vivem em núcleos urbanos. Em 2009, 2.318 municípios, dentre os 5.565 existentes, já haviam aprovado seus planos diretores, seguindo as determinações do Estatuto. O Plano Diretor precisa estar sintonizado com as grandes ações federais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Minha Casa Minha Vida e o PAC da Mobilidade. Deve contemplar a transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, direito de preferência, usucapião especial de imóvel urbano, Zonas Especiais de Interesse Social, estudos de impacto de vizinhança, áreas de interesse ambiental e cultural, dentre outros instrumentos.

O Estatuto também oferece mecanismos legais destinados a fazer cumprir a função social da propriedade. São muitos os imóveis urbanos ainda vazios que, mantidos ociosos à espera de valorização, oneram a cidade e o orçamento público.

Cabe ao gestor municipal implementar a Lei nº 10.257, articulando as políticas setoriais, tendo em vista o proveito maior que proporciona à população. Os movimentos sociais, de sua parte, encontram no Estatuto da Cidade variados mecanismos para o enfrentamento dos problemas urbanos. Podem e devem exigir a sua aplicação efetiva, em prol do interesse coletivo e da justiça social.

Inácio Arruda - Senador (PCdoB-CE)

O Estatuto da Cidade dez anos depois

José Roberto Bassul*

A cidade não é apenas uma linguagem, mas uma prática.

Henri Lefebvre

Aprovado no dia 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade completa agora dez anos de vigência. Se há imensas conquistas a comemorar, em especial no sentido da ampliação dos espaços de participação popular, como nos casos da formação de conselhos, da realização de conferências e de audiências públicas, também se impõe o reconhecimento crítico de que ainda nos falta muito para reduzir a distância entre as promessas e as realizações ou, como percebeu o poeta, entre a intenção e o gesto.

A dificuldade do acesso à terra tem sido fator determinante de carências e desigualdades sociais. Nas cidades, os altos preços do solo urbanizado determinam a segregação populacional por estratos de renda e impõem ônus sociais inversamente proporcionais à capacidade de pagamento de quem os suporta. Obrigados a buscar alojamento em áreas distantes e precariamente providos de serviços públicos, são exatamente os mais pobres os que arcam com os custos mais elevados de transporte e de acesso a bens e serviços urbanos.

Ainda no século XVIII, Rousseau definia a importância da terra como fator de injustiça social:

O primeiro que, cercando um terreno, lembrou-se de dizer: “Isto me pertence”, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil; de que guerras, crimes e tragédias teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as cercas e atulhando os fossos, tivesse gritado aos seus semelhantes: “Guardai-vos de escutar este impostor. Estais perdidos se vos esqueceis de que os frutos a todos pertencem e a terra não é de ninguém”.¹

Claro que hoje o mundo é outro, ainda que em grande parte determinado pelas causas de injustiça identificadas por Rousseau. Se a propriedade fundiária dividiu os homens, hoje divide as cidades e exclui aqueles que as fizeram e nelas buscam abrigo. Mesmo após a revolução industrial, quando o papel de protagonista da riqueza migrou da terra para as máquinas e fábricas e, mais recentemente, para o conhecimento e a tecnologia, a questão fundiária urbana tem remanescido como tema das preocupações dos que lutam por justiça social.

Ainda que instrumentos legais — isoladamente — não sejam capazes de transformar estruturas sociais, o Estatuto da Cidade acendeu fundadas esperanças nos que lutam pela causa da redução da desigualdade nas cidades brasileiras.

¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1989.

A construção desse marco legal foi tarefa longa e penosa.

Pautado pela hegemonia do setor industrial², nosso processo de urbanização, intensificado a partir de meados do século XX, elevou drasticamente a demanda por empregos, moradia e serviços públicos. Cada vez mais agudas, as carências ensejaram a formação de grupos organizados, conhecidos por movimentos sociais urbanos, que marcaram o cenário metropolitano nos anos 1970 e 1980. Essa atitude reivindicatória culminou na Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1986. Entidades sociais e profissionais, integradas no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), formularam uma Emenda Popular que conseguiu angariar 130 mil assinaturas.

A organização política desses movimentos surtiu efeito. A promulgação da Constituição de 1988 marcou a introdução da temática urbana na história constitucional brasileira. Nossa Lei Maior passou a tratar de direito urbanístico (art. 24, I) e dedicou um capítulo específico à política urbana (arts. 182 e 183). Esses últimos dispositivos destinam-se, fundamentalmente, a determinar que os municípios executem a política de desenvolvimento urbano conforme diretrizes fixadas em lei, bem como a exigir da propriedade urbana o cumprimento de sua função social. A eficácia desses dispositivos, contudo, ficou represada até a edição do Estatuto da Cidade.

Na verdade, a ideia de instrumentalizar a gestão urbana por meio de uma legislação específica precede a “constitucionalização” do tema, ocorrida em 1988. Ainda em 1963, no contexto efervescente das “reformas de base” propostas durante o governo João Goulart, realizou-se o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, coordenado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). O relatório final desse encontro, conhecido como “Seminário do Quitandinha”, hotel em Petrópolis (RJ) que o sediou, incluiu a seguinte proposta: “Que o Poder Executivo envie projeto de lei ao Congresso Nacional corporificando os princípios de Política Habitacional e de Reforma Urbana aprovados neste seminário”³. O documento chegava a descrever, detalhadamente, o conteúdo da lei reclamada.

A reivindicação do Quitandinha levou vinte anos para ser atendida. Em 1983, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 775, espécie de “pai” do Estatuto da Cidade. Nascida no antigo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, a proposta buscava dar materialidade jurídica ao princípio da função social da propriedade e estabelecia diretrizes e instrumentos para a política urbana.

Eram tempos de regime militar. A Constituição da época, de 1967/69, além de caracterizar-se pelo perfil autoritário, ignorava a natureza já predominantemente urbana do Brasil. A única vez em que a palavra “urbana” aparecia no texto constitucional era para referir-se, no capítulo dos tributos, ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, o IPTU.

² SCHMIDT, Benício; FARRET, Ricardo. **A questão urbana**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1986.

³ SERRAN, João Ricardo. **O IAB e a Política Habitacional**. São Paulo, Schema Editora, 1976.

Foi, portanto, uma indiscutível ousadia a elaboração daquele projeto. A reação dos setores conservadores da sociedade foi imediata. O empresariado urbano mais atrasado acusava o projeto de “comunista”, como, aliás, costumava acontecer naquele período com as iniciativas de índole democrática. A revista “Visão”, representativa do empresariado conservador, chegou a tratar o assunto em matéria de capa. Acusava o projeto de acabar com o direito de propriedade no Brasil. A reação sustou a tramitação da proposta, que nunca chegou a ser votada.

Há, no entanto, uma importante parcela de êxito no pioneirismo daquele texto. A partir dele, vários institutos de direito urbanístico, como o solo criado e o direito de superfície — presentes no ordenamento de países distintos como França, Itália, Espanha e Estados Unidos, por exemplo — foram introduzidos no debate jurídico em nosso País.

A partir de 1988, vários projetos de lei foram apresentados com o objetivo de dar curso aos mandamentos constitucionais. Todos de iniciativa parlamentar. É curiosa a contradição: se no regime autoritário o governo enviou ao Congresso uma proposta progressista, que mereceu a ira de sua própria base conservadora de sustentação, na democracia restaurada o Poder Executivo optou pela omissão.

Não aconteceu o mesmo entre os congressistas. Oriundos de vários partidos, dezesseis projetos foram formulados. Com maior ou menor abrangência (apenas cinco abordaram a questão como lei de caráter geral), as propostas tinham razoável campo de convergência e denotavam a importância social que a temática urbana passou a ensejar.

Entre os dezesseis projetos apresentados, ganhou evidência o Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989, autodenominado “Estatuto da Cidade”, de autoria do senador Pompeu de Souza, falecido em 1991. Após doze anos de tramitação — que de um lado frustraram muitas expectativas, mas de outro aprimoraram o projeto —, a proposta foi aprovada por unanimidade.

É certo que a dedicação e competência largamente demonstradas pelo Senador Inácio Arruda, relator do PLS 181/89, na Câmara dos Deputados, e autor do substitutivo aprovado, explicam em larga medida o sucesso alcançado ao final dessa longa jornada de debates, mas não podem explicar, por si sós, essa improvável unanimidade granjeada pelo texto. Para entendê-la, convém perceber as razões políticas, aparentemente contraditórias, que caracterizam a difícil tramitação da nova lei.

De início, tanto quanto ocorrera com o Projeto nº 775, de 1983, o Estatuto da Cidade sofreu resistências do empresariado conservador. Aos olhos de grande parte desse setor, era um texto “de esquerda” — estatizante e burocrático. Essa percepção determinava marchas e contramarchas, que confluíam para o alongamento dos prazos.

Ao longo do tempo, contudo, o projeto demonstrou ser não uma proposta socializante, como temiam alguns, mas uma lei útil ao capitalismo desen-

volvido. Afinal, o combate à retenção ociosa de terrenos urbanos, por exemplo, serve ao interesse público, mas igualmente atende a um dos princípios da iniciativa privada: maior oferta de terra como fator de produção. Do mesmo modo, a adoção de instrumentos jurídicos inovadores com vistas à regularização fundiária e a transferência do direito de construir, por exemplo, que propiciam compensações adequadas aos proprietários de terrenos objeto de ocupações ilegais, operam em proveito de comunidades de baixa renda, mas igualmente conciliam interesses conflitantes. Sem falar na possibilidade da realização de operações urbanas consorciadas, instrumento de grande interesse para o mercado.

Na verdade, o Estatuto da Cidade pode ser proveitoso para os diversos agentes — sociais ou econômicos, públicos ou privados — intercorrentes no processo de urbanização, o que explica, em grande parte, a unanimidade obtida. O texto da Lei oferece variados mecanismos para o enfrentamento dos problemas urbanos, que não são poucos nem pequenos. Ainda que as taxas de crescimento populacional tenham arrefecido nos últimos anos, a precariedade das condições de vida de grandes contingentes da população ainda constitui característica comum a todas as grandes cidades no Brasil.

Talvez a origem de tais problemas resida num aspecto que merece maior atenção dos movimentos políticos e sociais. As cidades têm sido apresentadas, comumente, como lugar de concentração de riquezas e de reprodução de tragédias decorrentes da exclusão social; como obra do esforço coletivo que resulta em proveito de poucos; como ambiente da segregação que desenha o mapa da desigualdade social. Têm sido vistas, também, pelos cientistas mais sensíveis, como lugar do encontro⁴, como espaço de formação e, agora, no curso da globalização tecnológica, de renascimento do sentido de Nação — como percebeu o geógrafo Milton Santos, cuja vida dignificou o Brasil e os brasileiros.

São abordagens necessárias. Mas há também, na economia urbana, na lógica econômica da formação das cidades, um mecanismo tão injusto eticamente que deveria merecer repúdio generalizado, mesmo daqueles que professam ideologias antagônicas. Ou não será verdade que tanto socialistas quanto capitalistas deveriam rejeitar um processo de formação de riquezas que pode prescindir tanto de trabalho quanto de capital?

Pois, na cidade, se parte da acumulação acontece da forma tradicional (pela agregação de valores decorrentes dos clássicos fatores de produção), fartas riquezas se formam e se robustecem sem que haja o investimento de um centavo de capital nem a dedicação de um minuto de trabalho.

Não nos referimos aqui à acumulação particular, privada, de riquezas produzidas pelo trabalho coletivo. Já se conhecem bem os mecanismos de formação da renda fundiária urbana. Na cidade, quase todo o valor da terra resulta mais do trabalho coletivo que do esforço individual dos proprietários. Mas,

⁴ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo, Editora Documentos, 1969.

nesse caso, não obstante a evidente iniquidade, há trabalho gerando riqueza, ainda que injustamente distribuída.

Não se trata, igualmente, dos lucros da incorporação imobiliária, que realiza rendas sem que haja correspondência direta com os custos de produção. Como se sabe, diferentemente do que ocorre em outros setores produtivos, que formam preços pela agregação dos custos acrescidos da expectativa de remuneração do capital, a incorporação imobiliária forma preços pelo caminho inverso. Primeiro estabelece o preço máximo que o mercado se dispõe a pagar pelo imóvel a ser produzido para, só então, verificar em que custos pode incorrer. Qualquer economia na cadeia produtiva, ao invés de resultar em menor preço, propicia maior lucro. Mas, nesse caso, apesar das vantagens injustificadas, há capital investido, ainda que excessivamente remunerado.

Pior que todas essas distorções é a formação de fortunas sem que o beneficiário tenha sequer que recorrer à chamada especulação imobiliária (apropriação privada do esforço coletivo) ou aos fartos lucros da incorporação. Pois basta haver um acréscimo de área edificável ou uma alteração do uso originalmente permitido para que patrimônios particulares se elevem brusca-mente. Nem o alargamento do direito de construir nem o novo uso autorizado precisam ser efetivamente utilizados para que se opere o milagre da multiplicação patrimonial, verdadeiro enriquecimento sem causa.

Afinal, se não é capital nem trabalho, qual é o “fator de produção” que realiza essa mágica? Chama-se outorga de direito. E quem outorga direito? O chamado poder público, que deriva do disposto no art. 1º da Constituição Federal: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Ora, o titular do direito deveria ser também o beneficiário dele. Mas não é o que tem ocorrido nas cidades brasileiras.

O enfrentamento dessa distorção, entre muitas outras inovações legais, passou a ser possível com a edição do Estatuto da Cidade. Em seus termos, o objetivo constitucional da política urbana (ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade) foi expresso em quatro grupos de propósitos: (1) promover a gestão democrática das cidades; (2) oferecer mecanismos para a regularização fundiária; (3) combater a especulação imobiliária; e (4) assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos.

Nesse sentido, a Lei estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana (garantia do direito a cidades sustentáveis; participação popular; cooperação entre agentes públicos e privados; planejamento do desenvolvimento das cidades; proteção do meio ambiente natural e do patrimônio cultural; produção de bens e serviços nos limites da sustentabilidade ambiental; recuperação pelo poder público de investimentos que tenham resultado na valorização imobiliária, entre outras), que devem ser implementadas por meio dos seguintes instrumentos principais:

1) gestão democrática: deve ocorrer por meio da ação de conselhos

de política urbana, da iniciativa popular de leis e da realização de debates, audiências e consultas públicas para a aprovação e a implementação dos planos diretores e das leis orçamentárias;

2) plano diretor: obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e referência para o cumprimento da função social da propriedade (art. 182, §§ 1º e 2º, da CF), o plano diretor passou a ser exigido também para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, para aquelas influenciadas por empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e para as que pretendam utilizar os instrumentos do Estatuto;

3) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: previstos no art. 182, § 4º, da Constituição, como primeira penalidade pela retenção ociosa de terrenos urbanos;

4) IPTU progressivo no tempo: segunda sanção prevista na sequência do § 4º do art. 182 para combater a ociosidade fundiária, o IPTU progressivo no tempo deve ser aplicado aos proprietários que descumprirem a primeira penalidade, pelo prazo de cinco anos, com progressão da alíquota, limitada ao dobro de um exercício para outro, até o máximo de 15%;

5) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública: trata-se da última das penalidades constitucionais previstas no capítulo da política urbana. Torna a desapropriação de imóveis urbanos ociosos semelhante à que ocorre para fins de reforma agrária;

6) usucapião especial: a usucapião especial de imóvel urbano de propriedade particular constitui dispositivo autoaplicável da Constituição. O Estatuto da Cidade, contudo, abre a possibilidade da usucapião coletiva, o que pode facilitar a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização, como as favelas;

7) concessão de uso especial para fins de moradia: permite que imóveis públicos ocupados há mais de cinco sem oposição tenham a posse regularizada de maneira assemelhada aos casos de usucapião de imóveis particulares, mas sem transferência da propriedade. O dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, mas reposto pela Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001^(*), que limita a fruição do benefício aos que satisfaziam as condições da Lei na data de 30 de junho de 2001;

8) direito de superfície: permite a transferência, gratuita ou onerosa, por escritura pública, do direito de construir sem que este alcance o direito de propriedade do terreno. Torna mais flexível a utilização de terrenos urbanos;

9) direito de preempção: assegura preferência ao poder público na aquisição de imóveis urbanos desde que, devidamente notificado pelo proprietário, manifeste o interesse pela compra, no prazo de trinta dias, findo o qual o direito deixa de prevalecer. Objetiva permitir a formação de estoque de terras públicas sem a necessidade de procedimentos de desapropriação;

^(*) O texto da Medida Provisória é reproduzido, como anexo, no final deste volume.

10) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso: consiste na possibilidade de o município estabelecer determinado coeficiente de aproveitamento dos terrenos a partir do qual o direito de construir excedente deve ser adquirido do poder público. O mesmo deverá ocorrer quando o uso for alterado e resultar na valorização do imóvel;

11) operação urbana consorciada: permite um conjunto de intervenções e medidas, consorciadas entre poder público e iniciativa privada, com vistas a alcançar transformações urbanísticas de maior monta. No âmbito das operações, o direito de construir pode ser expresso em certificados de potencial adicional de construção, vendidos em leilão ou utilizados para o pagamento de obras;

12) transferência do direito de construir: faculta o exercício desse direito em imóvel distinto do que originalmente o detinha. Mecanismo útil para a implantação de equipamentos urbanos (reduz os custos de desapropriação), para a preservação do patrimônio histórico e cultural e para a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

13) estudo de impacto de vizinhança: documento técnico a ser exigido, com base em lei municipal, para a concessão de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades que possam afetar a qualidade de vida da população residente na área ou nas proximidades;

14) zona especial de interesse social (ZEIS): parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

A edição posterior de outras normas, a exemplo da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que “dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas”, acrescentou ao nosso ordenamento jurídico instrumentos de enorme valia, como a demarcação urbanística, “procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses”; e a legitimação de posse, “ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse”.

Passados 10 anos da instituição desse arsenal de possibilidades, em que ponto estamos?

De um lado, sobretudo no aspecto institucional, avançamos. Em lugar do deserto institucional — que predominou da extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), ocorrida em 1985, e, adiante, do Ministério do Desenvolvimento Urbano até a primeira década do século XXI —, o tema urbano passou

a merecer um ministério específico, o das Cidades; foi constituído o Conselho das Cidades, de natureza consultiva e deliberativa, integrado por representantes do poder público e de entidades sociais e empresariais; e fomentou-se um enorme acervo participativo nos processos de elaboração de planos diretores.

Os dados ajudam a demonstrar esse avanço. Entre 2001 e 2009, entre os 5.565 municípios brasileiros, o total daqueles com planos diretores aprovados elevou-se de 980 para 2.318. Se forem considerados apenas os 1.644 municípios alcançados pela obrigatoriedade constitucional, quase 90%, precisamente 1.433, aprovaram seus planos diretores.

Entretanto, do ponto de vista dos efeitos efetivamente produzidos, os resultados não são ainda tão meritórios. Malgrado as notáveis melhorias que o Brasil vem experimentando nos últimos anos, no sentido da redução das desigualdades sociais e regionais, a verdade é que ainda somos um país profundamente desigual e a concentração física, própria das ocupações urbanas, expõe mais claramente a tragédia da concentração da renda nacional.

Os instrumentos de perfil mais redistributivo do Estatuto da Cidade, como a obrigação de construir ou a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, ou mesmo a instituição de ZEIS, enfrentam os velhos interesses do capital imobiliário, que continuam dominando as maiores frações do poder político.

O resultado tem sido, o mais das vezes, a menção apenas retórica desses instrumentos nos planos diretores, sem aplicabilidade prática ou, quando esta existe, a sua utilização de maneira a não representar maiores ônus para os empreendedores.

No mesmo sentido, a gestão do uso do solo, sobretudo em relação à adoção de padrões social e ambientalmente sustentáveis e à priorização de sistemas de transporte coletivo em oposição ao individualismo do automóvel, demanda modelos de controle social que permitam que os projetos urbanos sejam mais permanentes, independam de práticas eleitoreiras e ultrapassem o imediatismo dos mandatos de cada governante.

Em resumo, apesar dessas dificuldades, há muito a comemorar. Vivenciamos nesses dez anos um notável processo de enriquecimento democrático, no qual leis derivadas da efetiva vontade popular, como é o caso do Estatuto da Cidade, vão aos poucos substituindo, ou ao menos trazendo à tona para serem combatidos, os velhos e ardilosos conchavos que “planejavam” as cidades no seu exclusivo interesse.

É preciso, contudo, que a luta pela reforma urbana, nascida nas ruas e transformada em normas jurídicas, não perca de vista a importância dos embates concretos pelo direito universal à dignidade da vida urbana. Só assim a vontade da lei será atendida no território das cidades brasileiras.

***José Roberto Bassul**, arquiteto, é consultor legislativo do Senado Federal.

Estatuto da Cidade: assim se passaram 10 anos!

Renato Pequeno*

O processo de urbanização brasileira, em especial aquele ocorrido ao longo da segunda metade do século XX, trouxe para nossas cidades expressivos contingentes populacionais. Motivados pela possibilidade de trabalho assalariado na indústria, dentre outras facilidades que a cidade poderia ofertar, milhares de famílias se deslocaram do campo para as sedes dos municípios. A concentração da propriedade da terra, associada à mecanização da agricultura e à ineficaz política de desenvolvimento rural, também contribuiu para que o país assistisse a um dos mais intensos fluxos migratórios de nossa história.

Despreparadas para a chegada dos migrantes, o crescimento de nossas cidades se deu de forma desordenada, marcado pelas descontinuidades físico-territoriais, pelas desigualdades socioespaciais e pelas precariedades urbanas. Em contraposição ao quadro alarmante que ora se apresentava, algumas tentativas foram delineadas com vistas à formulação de uma política de desenvolvimento urbano. Todavia, as mesmas não vieram a lograr êxito, seja pelo caráter tecnocrático de suas estratégias de implementação, seja pelo não enfrentamento dos problemas reais que afligiam as cidades brasileiras.

Dentre essas tentativas, destaca-se a formulação e implementação de política nacional de habitação comandada pelo extinto BNH através da provisão de moradias, a qual viria a solucionar os problemas vinculados ao déficit habitacional, notadamente para os grupos de baixa renda. Passados 22 anos, os resultados decorrentes dessa política centralizada foram o crescimento desordenado promovido pela implantação de grandes conjuntos habitacionais periféricos, a retenção de vazios urbanos, o incremento da especulação imobiliária e a explosão de irregularidades fundiárias associadas às formas precárias de moradia. Tudo isso ocorrendo num quadro dos mais desiguais em termos de condições de moradia.

Em meio à crise urbana que assolava o Brasil, num período em que prevaleceu o autoritarismo, emergiram movimentos sociais urbanos organizados que viriam a culminar com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Como impacto positivo das pressões sociais e políticas teve-se a inclusão do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988. Este passaria por um longo período em discussão, tomando-se como principal referência a realidade das capitais e de outros municípios das regiões metropolitanas brasileiras.

Aprovada em 2001, a Lei Federal 10.257, também conhecida como Estatuto da Cidade, apresentou para os municípios brasileiros novas possibilidades de planejamento e gestão dos seus territórios, as quais se voltam para três grandes questões que marcam a história recente de nossa urbanização:

a presença de vazios urbanos, a proliferação de assentamentos precários e a ausência de debate sobre o futuro que nos aguarda. Para tanto, esta lei trouxe em seu conteúdo, além de diretrizes gerais, um conjunto de instrumentos a serem utilizados no combate à especulação imobiliária, na promoção da regularização fundiária e na adoção de práticas democráticas e participativas de gestão.

Agora que já se passaram 10 anos de sua aprovação, é chegado o momento de arriscar uma primeira avaliação, partindo-se da seguinte questão: há o que comemorar? Responderemos a essa indagação com outras perguntas. Nossas cidades estão melhores no que se refere ao combate às desigualdades sócio-espaciais? Reduziram-se as favelas e as demais formas de ocupação residencial precária? Os especuladores imobiliários foram identificados e passaram a disponibilizar áreas vazias dotadas de infraestrutura, de modo a reduzir o crescimento desordenado de nossas cidades? Garantiram-se terrenos para implantação de programas habitacionais de interesse social? A mobilidade urbana e o saneamento ambiental passaram a ser abordados de modo integrado com as grandes diretrizes de estruturação urbana? Podemos afirmar que nossos planos diretores são verdadeiramente participativos? Como têm sido implementadas as operações urbanas consorciadas? Que dificuldades têm sido enfrentadas com vistas à implementação das zonas especiais de interesse social? Afinal, é possível afirmar que a justiça social passa a ser promovida nas nossas cidades?

Seria ingenuidade de nossa parte imaginar que em apenas uma década problemas desta natureza e dimensão pudessem vir a ser facilmente resolvidos. Afinal, estamos diante de problemas que perduram ao longo de séculos e não seriam 10 anos o tempo suficiente para solucioná-los.

Por outro lado, é possível reconhecer alguns êxitos associados à lei do Estatuto da Cidade, pois com ele a condição desigual com a qual nossas cidades foram historicamente produzidas passou a ser reconhecida e combatida. Ao reunir em seu conteúdo instrumentos já testados em algumas administrações democráticas e populares que buscaram corajosamente enfrentar as disparidades sociais, criminalizando especuladores, favorecendo a diversidade social no espaço urbano e fazendo cumprir a função social da propriedade, esta lei passou a indicar que algumas luzes poderiam ser acesas no final do túnel. Centenas de planos diretores foram elaborados ou revistos, trazendo à tona o debate sobre a necessidade de que nossos municípios fossem socialmente mais justos e ambientalmente mais equilibrados.

Por sua vez, destaca-se ainda a recorrente questão do estabelecimento de interfaces entre as políticas urbana e habitacional de interesse social, sem as quais torna-se impossível solucionar o problema fundiário nas cidades brasileiras. Considerado como um dos principais programas de desenvolvimento, o Minha Casa Minha Vida tem enfrentado dificuldades para atender às demandas de caráter social (famílias de 0 a 3 salários mínimos) em função do alto custo da terra urbanizada bem localizada, fazendo prevalecer o poder

dos especuladores como agentes da produção do espaço. Ao mesmo tempo, os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto, que poderiam estar sendo utilizados pelos gestores, têm se tornado obsoletos, denunciando a fragilidade institucional diante da municipalização das políticas públicas.

Com isso, urge ressaltar que a dimensão organizacional ainda requer cuidados, para que a lei seja implementada no nível municipal. Os passos seguintes seriam no caminho de criar condições de implementação dos planos diretores, suplantando ao nível local a precariedade institucional e buscando estabelecer mecanismos que permitam o enfrentamento de problemas urbanos desde a escala regional. Para isso, é necessário vontade política do Executivo e do Legislativo.

***Luis Renato Bezerra Pequeno,**
Professor Doutor do Departamento de Arquitetura
e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará (UFC).

Estatuto da Cidade: um desafio por mais 10 anos

Olinda Marques*

A construção de um projeto coletivo de cidade faz parte de uma proposta nacional, elaborada a partir de diversas instituições representativas da sociedade, entre elas órgãos públicos, conselhos de classe, entidades privadas, organizações não-governamentais, técnicos e estudiosos ligados ao desenvolvimento urbano. Foi feito um grande esforço na tentativa de consolidar uma lei que garantisse a implantação de melhorias nas condições de vida nas cidades.

Nesses dez anos de Estatuto da Cidade, muitos passos importantes foram dados, como, por exemplo, a criação do Ministério das Cidades, por meio do qual os grandes centros urbanos passaram a ser o foco das atenções em plano nacional, embora sem alcançar, ainda, resultados realmente expressivos no âmbito de alguns grandes centros. Como construir cidades dignas para cidadãos dignos em um contexto de permanência de graves problemas estruturais, como concentração de renda, êxodo rural, baixo investimento público na provisão de infraestrutura voltada para a habitação, entre tantos outros? A permanência desses problemas é que tem inviabilizado, em larga medida, a plena aplicabilidade do Estatuto da Cidade.

Nesse contexto, o Estatuto tornou-se uma imposição quase que meramente formal para que as urbes com mais de 20 mil habitantes repensassem seu desenvolvimento e pudessem proporcionar às pessoas oportunidades de construir e reconstruir espaços urbanos humanizados. Pois, durante esses dez anos, nosso caótico processo de urbanização continuou produzindo recorrentes fracassos e causando a exaustão das complicadas estruturas administrativas de que dispomos, voltadas para um planejamento urbano sem continuidade, e com a mesma visão conservadora de sempre.

É preciso reconhecer que o Estatuto da Cidade foi o ponto de partida para a adoção de importantes Instrumentos, e aqui basta citar o Plano Diretor, que é o aparato legal que orienta as políticas de desenvolvimento e ordenamento urbano dos municípios. Porém, ao permanecer sem aplicação plena, o Estatuto termina por gerar grande insatisfação no âmbito da sociedade que por isso se mobiliza há dez anos. Afinal, não foi possível, nesse período, dar nenhuma garantia de que as leis serão finalmente aplicadas, como também não se criou a consciência de que, no dia a dia dos centros urbanos, as catástrofes, as enchentes, as ocupações irregulares, o trânsito caótico – tudo isso poderia ser evitado com a efetiva aplicação do Estatuto.

Nossas cidades não ultrapassaram os limites da política de intenções, sem lograr repercussões práticas, mesmo que, em nível nacional, se tenha facilitado o acesso a recursos financeiros, através do Ministério das Cidades,

para capacitação, assistência técnica, debate em conferências, políticas de saneamento, habitação, transporte e mobilidade, dentre outras ferramentas de desenvolvimento. O que nos permite afirmar que o Estatuto da Cidade gerou, sim, oportunidades, mas evidenciou, igualmente, grandes debilidades. Oportunidades na economia, a exemplo da construção civil, que alcançou grande crescimento nos últimos tempos. Debilidades porque nossos centros urbanos apresentaram baixa capacidade de responder e, por isso, faltou estrutura, pessoal, projetos e mobilização suficiente para enfrentar esse novo quadro, inserindo a população no planejamento urbano das cidades.

O Estatuto da Cidade, agora, precisa colocar-se no centro da disputa no campo da comunicação, em especial pelos meios massivos, para que, conquistando a opinião pública, seja possível competir com os pensamentos e práticas atualmente hegemônicos, com o objetivo de incorporar, nas agendas de políticas sociais, os instrumentos capazes de enfrentar os efeitos do crescimento desordenado das cidades brasileiras. Só assim haverá chance de que os governos incorporem definitivamente, em seu planejamento, temas importantes como a adoção do plano diretor, a regularização fundiária, o IPTU progressivo, entre outros.

Os governos precisam ser convencidos de que devem atuar em harmonia e, em muitos casos, contra seus próprios interesses de curto prazo. Portanto, é preciso que estejam dispostos a enfrentar essas mudanças, frutos de processos coletivos que envolvem uma série de fatores, mas, principalmente, a determinação de promover novas formas de coesão social na esfera pública, que impliquem novas dinâmicas sociais e políticas. Só assim, talvez, daqui a mais dez anos, poderemos mensurar a real aplicabilidade do Estatuto e seu impacto nas cidades. Fazer e aplicar.

Em que pesem esses comentários a respeito da aplicação do Estatuto da Cidade, ainda prevalece o sonho do Direito à Cidade, o direito de ter acesso a condições dignas de vida, o direito à cidadania em sua dimensão política de participação ampla dos moradores na condução de seus destinos e no usufruto do espaço da cidade.

Neste momento, quando muitos investimentos estão sendo executados e em vias de execução, porque estamos vivenciando a era da Copa no Brasil, é mais do que oportuno explicitar que ainda se pode e deve ter o Estatuto da Cidade, e seus instrumentos, como referências jurídicas, políticas, econômicas e sociais, e não mais como meras circunstâncias. Destacamos também a necessidade de participação ativa do Legislativo e do Executivo municipais, sem o que não será possível consolidar uma conduta política efetiva.

Estes, portanto, são os atuais desafios do Estatuto da Cidade: estabelecer novas fronteiras, realimentar a luta pela Reforma Urbana.

***Olinda Marques**, socióloga, Ex-Presidente da Habitafor, Ex-Conselheira Nacional das Cidades e atual Secretária Executiva da Regional III, da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Dez anos de Estatuto da Cidade

José Borzacchiello da Silva*

O Estatuto da Cidade completa 10 anos. A Lei 10.257, denominada Lei do Estatuto da Cidade, foi aprovada no Congresso Nacional no dia 10 de julho de 2001. De imediato assumiu grande importância no cenário político brasileiro ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. A Lei envolve, entre outros assuntos, instrumentos jurídicos de controle da especulação imobiliária, capazes, ao menos, de atenuar o caos generalizado que tem sido morar nas cidades brasileiras. Apesar dos avanços, a Lei do Estatuto da Cidade está longe de atender as demandas sociais mais prementes.

Percentual elevado da população brasileira vive nas cidades. País urbano por excelência, o Brasil apresenta nas cidades contradições territoriais que não são inerentes aos índices de crescimento que vem apresentando. O aumento da capacidade técnica e a dinâmica do setor produtivo não atingiram as cidades plenamente. Ao contrário, enormes bolsões de miséria coexistem com bairros luxuosos, centros comerciais refinados.

Passaram-se dez anos e a política de inclusão social no Brasil não se manifesta com a mesma magnitude e dinâmica nas políticas de urbanização, na regularização fundiária, na melhoria integral da malha urbana, atestando a validação do Estatuto da Cidade. Malgrado os avanços das políticas de inclusão social, moradia, saneamento básico, saúde e educação, há um enorme fosso com territórios diferenciados, socialmente marcados pela precariedade. Esses dez anos trazem ganhos, mas não expressam, ainda, a conquista da agenda formulada pela sociedade civil organizada. A aprovação da Lei ampliou a discussão em torno da Reforma Urbana, trazendo à tona itens que compõem a pauta de demandas sociais reprimidas, e evidencia a necessidade de releituras da cidade na perspectiva de sua redefinição, concebendo-a enquanto ambiente e buscando, nela, um novo sentido para a vida gregária. Um dos pressupostos da gestão da cidade é pensá-la na perspectiva de torná-la mais humana e agradável, garantindo uma relação mais harmônica com a natureza, o que constitui, em última instância, a atividade maior do planejamento urbano. A diferenciação na ocupação do espaço que manifesta a existência da cidade é inseparável das diferenciações que afetam a organização social no seu conjunto. A cidade é uma forma de expropriação do espaço de seu próprio espaço como do espaço que lhe é exterior. A complexidade da cidade enquanto objeto socialmente produzido, animado pela dinâmica interativa do urbano, impõe uma gama de desafios aos cidadãos. A cidade capaz de atender às demandas sociais exige um forte compromisso de seus gestores, responsáveis por sua manutenção em níveis satisfatórios, conforme os preceitos dos avanços técnicos e científicos nas áreas de infraestrutura, equipamentos e serviços. Esses

devem ser concebidos a partir dos anseios populares e devem ser capazes de garantir os mínimos requisitos de conforto, ou melhor, devem garantir a melhoria da qualidade de vida urbana.

A luta pela Reforma Urbana e o advento do Estatuto da Cidade emergiram dentre os vários modos de gestão democrática da cidade, muitos surgidos de uma verdadeira revolução molecular no seio das organizações e mobilizações populares que foram experimentadas no Brasil, em especial o da implantação de políticas públicas de micro-urbanização em forma de “mutirão”, que pretendiam integrar à cidade assentamentos humanos irregulares como as favelas e áreas de habitação sub-equipadas, socialmente marcadas pela precariedade. No quadro administrativo, a progressiva mistura de gestões públicas e privadas de serviços urbanos que foram municipalizados ou comprados pelas multinacionais, conduzem à necessidade de se estabelecer políticas de proteção às populações marginalizadas dos bairros informais da metrópole. A busca do sentido da cidade, neste contexto de globalização e gestão social urbana, como domínio de segmentos marcados pela pobreza, permite verificar os níveis de complementaridade existentes entre a cidade e os modos inovadores de gestão. Dentre eles, segundo o texto constitucional, o Plano Diretor é o principal instrumento para os municípios promoverem políticas urbanas com pleno respeito aos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e da garantia de bem-estar dos habitantes.

Os ganhos obtidos até agora não correspondem ao potencial do Estatuto da Cidade. A Reforma Urbana no Brasil se impõe como necessidade. O modelo de cidade que se implantou se caracteriza pelo domínio da forma metropolitana, concentrada na faixa litorânea do país. O Brasil apresenta hoje enormes regiões urbanas contendo vários aglomerados metropolitanos. A gestão urbana desses territórios ganha uma dimensão social de grande envergadura. Por sua extensão e escala, apresentam problemas de toda ordem. Sob a ótica da organização espacial, as regiões urbanas estão sujeitas a complexa legislação, com cruzamento e sombreamento de poderes sobre o território. O Estatuto da Cidade é o caminho mais adequado para responder às demandas sociais. Para efetivá-lo, é fundamental assegurar a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. Sua concretização depende de fatores diversos, entre os quais se destaca o amplo engajamento da sociedade com o interesse social. É indiscutível que, quanto ao seu conteúdo, ele volta-se mais para os aspectos fundiários. Entretanto, ele contém abertura para se discutir e propor soluções capazes de redefinir e redesenhar as cidades brasileiras. É inegável seu papel na garantia de vida digna em nossas cidades. Até agora, nesses dez anos, avançamos no aspecto fundiário da cidade, mas cabe continuar a luta em busca de aplicação completa do Estatuto que contenha solução para questões fundamentais como saneamento básico, habitação, transporte e segurança pública. Um Estatuto da Cidade completo só poderá ser produzido com a participação efetiva da população. As antigas estruturas de poder têm que se ajustar às novas demandas sociais que incluem a gestão urbana participativa como essencial. A gestão da cidade tem que ser pensada

em sua totalidade. A experiência desses 10 anos de Estatuto da Cidade indica a necessidade de órgãos de abrangência metropolitana, capazes de garantir a integridade física e social de seus habitantes. Construir cidades bonitas, limpas, funcionais e justas é uma tarefa difícil. Sua execução depende ainda da ação da sociedade na defesa de Planos Diretores corretos e adequados às necessidades da comunidade e para obtenção de investimentos nas áreas ou setores mais carentes. O Estatuto da Cidade significa uma vitória da sociedade brasileira. Seus primeiros dez anos de vida indicam que, para melhor cumprir sua missão, deve ser aperfeiçoado, consoante nossas conquistas sociais.

José Borzacchiello da Silva,

Geógrafo e Professor Titular da Universidade Federal do Ceará (UFC).

Ana Maria Furbino Bretas Barros
Celso Santos Carvalho
Daniel Todtmann Montandon

O Estatuto da Cidade

(Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001)

COMENTADO



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.

O Estatuto da Cidade é a lei federal brasileira que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

O artigo 182 dispõe que a política urbana é responsabilidade do Município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. Estabelece, ainda, que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano, devendo definir qual deve ser o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal, fazendo com que todos os imóveis cumpram sua função social.

Esse mesmo artigo, em seu parágrafo 4º, dispõe ainda sobre importantes instrumentos para concretização da função social da propriedade: parcelamento e edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação sanção, assuntos que serão apresentados em tópicos específicos neste trabalho.

Já o artigo 183 da Constituição Federal trata da aquisição da propriedade pelo ocupante de imóvel urbano que o utiliza para sua moradia ou de sua família. Com este dispositivo se garante o direito de propriedade àquele que, de fato, dá a ela uma destinação compatível com sua vocação legal.

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 infraestrutura 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 infraestrutura urbana;

d. a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura 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.

O 2º artigo do Estatuto da Cidade define as diretrizes que devem ser seguidas pelo Município ao elaborar sua política urbana, todas elas voltadas para garantir cidades justas, em que todos, pobres e ricos, desfrutem dos benefícios da urbanização.

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.

A República Federativa do Brasil é formada por quatro entes federados, que não mantêm relação de subordinação entre si. Os Municípios, ente local, mais próximo do cidadão; os Estados, que congregam vários municípios; o Distrito Federal, sede administrativa do País; e a União, que congrega os estados e o distrito federal.

Cada um destes entes elabora suas próprias leis, executa suas políticas públicas, institui e arrecada tributos, seguindo a distribuição de competências feita pela Constituição Federal. Para alguns temas e políticas, a Constituição obriga a cooperação entre eles.

No caso do Direito Urbanístico, a competência legislativa é concorrente, ou seja, exige a cooperação entre os entes federados. A política urbana deve ser desenvolvida pelos Municípios, conforme atribuição da Constituição Federal, cabendo aos Estados legislar sobre a criação e regulamentação de regiões metropolitanas e à União, a instituição das normas gerais para o desenvolvimento urbano.

Exercendo sua competência em matéria de Direito Urbanístico, a União promulgou o Estatuto da Cidade. Esta lei, portanto, traz normas gerais, que devem ser observadas por todos os Municípios na ordenação de seu território e na elaboração e execução da política de desenvolvimento urbano.

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 micror-regiões;

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;
- t)** demarcação urbanística para fins de regularização fundiária (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009);
- u)** legitimação de posse (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009).

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.

No artigo 4º, o Estatuto da Cidade define um extenso conjunto de instrumentos para que o Município tenha condições de construir uma política urbana que concretize, de fato, a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade.

Estabelece que a política urbana deve ser objeto de um planejamento extensivo, envolvendo planos de ordenamento do território integrados entre si, nas escalas nacional, estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e intermunicipais. Especificamente no âmbito municipal, detalha que o planejamento municipal deve envolver o planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial e o planejamento do desenvolvimento econômico e social, especificando também que a gestão orçamentária deve ser feita de forma participativa, aberta a todos os cidadãos.

Inclui os instrumentos tributários, envolvendo impostos, contribuições, incentivos e benefícios fiscais e financeiros, voltados para viabilizar a indução dos usos e atividades consideradas importantes para a política urbana.

No inciso sobre os institutos jurídicos e políticos, fornece ao Município instrumentos que permitem:

- variadas formas de intervenção social sobre o livre uso da propriedade privada: desapropriação, servidão e limitações administrativas, tombamento, instituição de unidades de conservação, parcelamento, edificação ou utilização compulsórias e direito de preempção;

- a regularização fundiária das ocupações de interesse social: concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação da posse;

- a indução do desenvolvimento urbano e a redistribuição à coletividade dos benefícios decorrentes do processo de urbanização: outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas;

- instrumentos voltados para a democratização da gestão urbana e do direito à moradia: referendo popular e plebiscito, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Cabe ressaltar, pela importância para o desenvolvimento de uma política habitacional de inclusão social, o instituto das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Este instrumento pode ser utilizado tanto para a regularização de áreas ocupadas, onde o processo de ocupação ocorreu sem observância das normas urbanísticas, quanto em áreas vazias, para destiná-las para habitação de interesse social.

No primeiro caso, a instituição de uma área ocupada como ZEIS permite que se estabeleçam, para aquela porção do território, parâmetros urbanísticos especiais que respeitem a forma de ocupação realizada pela comunidade. Assim, pode-se admitir, por exemplo, sistemas viários compostos por vias mais estreitas, que melhor se adaptem a ocupações em áreas de elevada declividade ou mesmo consolidar ocupações em áreas de preservação ambiental, diminuindo a necessidade de remoção de moradias no processo de regularização fundiária. O instituto permite também que sejam implantados mecanismos que impeçam a posterior expulsão dos moradores dos núcleos regularizados por segmentos sociais de maior poder econômico, atraídos pela valorização desses terrenos. Exemplos de mecanismos deste tipo são a proibição de remembramento de lotes (evitando que alguém adquira vários lotes regularizados, transforme-os todos em um único lote maior e faça nova edificação nesta nova condição) e a fixação do tipo de uso do solo admissível (por exemplo, admitindo apenas residências unifamiliares).

Quando aplicadas a imóveis vazios ou ociosos, as ZEIS permitem ao Poder Público reservar áreas dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos para habitação de interesse social, constituindo-se em importante instrumento para evitar a expulsão dos pobres para as periferias longínquas dos centros urbanos.

Cabe destacar que o Estatuto da Cidade não estabelece uma correlação direta entre transformações urbanas e instrumentos. Cada município escolhe, regulamenta e aplica os instrumentos conforme a estratégia de desenvolvimento urbano desejada. Diversos instrumentos do Estatuto da Cidade não apresentam por si só a solução para um determinado problema urbano, ou de modo contrário, uma determinada transformação urbana pretendida depende da aplicação de um conjunto de instrumentos de maneira coordenada e integrada no território. Assim sendo, a regulamentação dos instrumentos deve ser feita dentro de uma estratégia de desenvolvimento urbano para sua efetiva aplicação e deve estar expressa no Plano Diretor.

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.

A manutenção de terrenos vazios ou ociosos, inseridos na área urbanizada, à espera de uma valorização futura que beneficia apenas seus proprietários, diminui os espaços disponíveis na cidade para a moradia e as atividades econômicas necessárias para o desenvolvimento de toda a sociedade, especialmente para os grupos economicamente vulneráveis.

Para evitar a formação desses vazios, coibir a especulação imobiliária e, conseqüentemente, ampliar o acesso a áreas urbanizadas, o Estatuto da Cidade regulamentou o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, que obriga o proprietário a dar uma destinação ao seu terreno subutilizado, concretizando o preceito constitucional da função social da propriedade.

Cabe aos Municípios editar normas para aplicação desse instrumento em seu território, sem as quais ele não tem eficácia. O Poder Público local deve especificar, em seu Plano Diretor, as áreas onde ele será utilizado e promulgar lei específica disciplinando sua aplicação.

É importante destacar que os instrumentos voltados para obrigar a utilização do imóvel por seu proprietário, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, podem ser combinados com a instituição de ZEIS. Por meio da conjugação desses instrumentos, o Poder Público induz a destinação de terra urbanizada ociosa para habitação de interesse social.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios aplicam-se aos imóveis não edificados, compostos apenas pela terra nua; não utilizados, que são os abandonados e não habitados; e subutilizados, que são os imóveis cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido em lei. Uma vez instituído para determinado imóvel, o proprietário fica obrigado a dar-lhe uma utilização efetiva e adequada num determinado prazo. Se este imóvel for vendido, o novo proprietário passa a ser responsável por esta obrigação.

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. 8º.

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

Para compelir o proprietário a cumprir a obrigação estabelecida, seja ela parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o Estatuto da Cidade fornece ao Município o IPTU progressivo.

O IPTU é um imposto devido pelos proprietários ou possuidores de imóveis urbanos, sendo calculado como uma porcentagem do valor de mercado do imóvel. O Estatuto da Cidade permite que o Município aumente progressivamente, ao longo dos anos, a alíquota do IPTU para aqueles imóveis cujos proprietários não obedecerem aos prazos fixados para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. É uma maneira de penalizar a retenção do imóvel para fins de especulação da valorização imobiliária, fazendo com que essa espere, sem nenhum benefício para a cidade, se torne inviável economicamente. Neste caso, o IPTU progressivo é empregado mais pelo caráter de sanção do que de arrecadação.

Para garantir a eficácia do instrumento, o Estatuto da Cidade vedou a concessão de isenções ou anistias.

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.

A propriedade, como qualquer direito fundamental, pode ser limitada e até mesmo objeto de uma intervenção supressiva. A Constituição Federal, conferindo ao Estado o poder de retirar um bem de seu proprietário, possibilita a desapropriação em razão de utilidade e interesse público ou por interesse social, mas exige a justa e prévia indenização em dinheiro.

Como exceções a essa regra geral, a Constituição Federal prevê outras duas modalidades de desapropriação, intrinsecamente relacionadas à função social da propriedade: a desapropriação para fins de reforma urbana e a desapropriação para fins de reforma agrária, ambas com caráter de sanção.

O Estatuto da Cidade regula a desapropriação para fins urbanos. Por meio dessa modalidade, o Poder Público Municipal pune o proprietário que não deu a seu imóvel a função social estabelecida no Plano Diretor. Diferentemente das desapropriações por utilidade e interesse público e interesse social, na desapropriação para fins de reforma urbana o pagamento é realizado por meio de títulos da dívida pública, resgatáveis num prazo de dez anos.

Outra relevante diferença, ligada também ao caráter de sanção dessa modalidade de desapropriação, é o valor da indenização. Esse valor, em regra, corresponde ao valor de mercado.

Na desapropriação para fins urbanos, fala-se em valor real, que corresponde à base de cálculo para o IPTU, descontado o montante decorrente dos investimentos públicos na área do imóvel.

Essa forma de cálculo concretiza a diretriz sobre a justa distribuição dos benefícios da urbanização, expressa no artigo 2º do Estatuto da Cidade. Além disso, para o cálculo do valor real não podem ser computadas as expectativas de ganho, lucros cessantes e juros compensatórios.

A desapropriação para fins de reforma urbana só pode ser realizada se o proprietário, compelido a dar adequada utilização ao imóvel, não o fez após os cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo. A desapropriação pressupõe, portanto, uma sequência de ações: primeiro, o Poder Público Municipal, nos termos da lei municipal, notifica o proprietário para parcelar, edificar ou utilizar o imóvel; decorrido o prazo estipulado na notificação e seguindo os procedimentos legais, sem que o proprietário cumpra com a determinação, o Município pode aumentar anualmente a alíquota do IPTU, por um prazo de cinco anos, na forma do art. 7º do Estatuto da Cidade e da lei municipal; somente após a aplicação desses instrumentos, o Município pode valer-se da desapropriação para fins de reforma urbana.

A vinculação da desapropriação sanção, regulada pelo Estatuto da Cidade, à função social da propriedade obriga também o Poder Público a dar destinação adequada ao imóvel após a desapropriação. Se isto não for feito, o Prefeito e os demais agentes públicos envolvidos incorrem em improbidade administrativa, conforme o artigo 52, II do Estatuto da Cidade. Improbidade administrativa significa ato contrário ao dever do agente público de atuar com honestidade e decência. Um ato de improbidade administrativa não é um crime em sua acepção legal, mas quem incorre em improbidade está sujeito a sanções que podem ocasionar a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário¹.

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 cole-

¹ A improbidade administrativa é tratada pela Constituição Federal, artigo 37, § 4º e pela Lei 8.429/92.

tivamente, 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 comosse;

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.

No Brasil, cerca de 40% das famílias urbanas não têm a propriedade ou qualquer documento legal de reconhecimento da posse dos terrenos onde moram. Esta situação é fruto de uma urbanização acelerada, desordenada e injusta, onde os pobres não tiveram reconhecido seu direito à moradia e ocuparam, na prática, seu espaço na cidade, construindo suas casas nos terrenos vazios ou edifícios abandonados.

Reconhecendo que esta situação de ilegalidade é injusta para os pobres e traz prejuízos para toda a sociedade, a Constituição Federal, em seu Artigo 183, garante ao possuidor de imóvel urbano de até 250 m², que não tem outro imóvel e que ainda não foi beneficiado pelo instrumento, a aquisição da propriedade. Para tanto, o possuidor deve ainda demonstrar que ocupa o imóvel há cinco anos, sem oposição, e que utiliza o imóvel para sua moradia².

Preenchidos os requisitos legais, o possuidor torna-se proprietário, por meio de um processo judicial de usucapião ou de um procedimento extrajudicial específico, instituído pela Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009, que passa pela definição dos limites de toda a gleba, por meio de um instrumento denominado demarcação urbanística e pelo reconhecimento da posse do indivíduo, após a individualização de seu lote e por meio de outro instrumento, a legitimação de posse.

Nos artigos 9 a 14, o Estatuto da Cidade regulamenta a usucapião especial urbana, introduzindo várias normas que buscam superar entraves burocráticos e econômicos que dificultariam o reconhecimento efetivo do direito concedido ao possuidor do imóvel pela Constituição. Garante, por exemplo, a gratuidade de todos os atos realizados na justiça e no cartório de registro de imóveis, incluindo a assistência judiciária aos beneficiados; possibilita que a associação de moradores proponha a ação de usucapião em nome dos moradores, desde que autorizada por eles; e permite a forma coletiva da usucapião urbana.

De fato, nas favelas, muitas vezes é inviável identificar e separar o terreno em lotes, o que impossibilitaria tecnicamente a propositura de ações individuais. A usucapião coletiva exige apenas que seja demarcado o perímetro externo do conjunto da ocupação, possibilitando o reconhecimento do direito de propriedade do conjunto de moradores que vivem nesse núcleo urbano.

² Trata-se de uma modalidade especial de usucapião. O Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) traz outras modalidades de usucapião, que exigem um lapso maior de tempo (15 ou 10 anos) para aquisição da propriedade.

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.

O direito de superfície foi uma inovação no direito brasileiro trazido pelo Estatuto da Cidade. Até a promulgação desta lei³, no Brasil vigorava a regra segundo a qual tudo que se constrói ou planta, ou seja, todas as acessões ao solo, presumem-se pertencentes ao proprietário do solo.

Com o direito de superfície, cria-se uma separação entre a propriedade do terreno e o direito de usar a superfície deste terreno. É um instrumento interessante para regularização fundiária de ocupações de interesse social de imóveis públicos. Por meio do contrato que institui o direito de superfície, o Poder Público mantém a propriedade do terreno público, mas pode conceder ao morador o direito de construir sua residência, vendê-la sob certas condições ou transmiti-lo por herança, dando toda a garantia para que ele exerça seu direito de moradia. Mas como mantém a propriedade do terreno, pode também impedir que este imóvel seja adquirido por alguém que lhe dê uma destinação diferente daquela para a qual o direito foi instituído (moradia de população de baixa renda, por exemplo), evitando a expulsão dos moradores por algum segmento social com maior poder econômico.

³ Atualmente, o direito de superfície é tratado também no Código Civil, Lei 10.406/2002, promulgada após o Estatuto da Cidade.

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.

O direito de preempção garante ao Poder Público Municipal a preferência para adquirir imóveis que estejam sendo alienados⁴. Por meio deste instituto, o proprietário que deseja vender seu imóvel deverá primeiramente comunicar ao poder público que, se desejar, poderá comprar o bem nas condições apresentadas pela oferta feita por terceiro.

A utilização desse instrumento permite prover o Município de terra urbana, que deverá ser destinada para os fins determinados no Artigo 26.

Para aplicação do instrumento, é necessário haver Plano Diretor no Município e lei específica que delimite as áreas que serão objeto do direito de preempção e indique a finalidade que será dada a cada uma delas após a aquisição pelo poder público.

A lei municipal que dispuser sobre o direito de preempção em uma área deve também definir o prazo para vigência desse direito. Durante esse prazo, qualquer alienação a título oneroso de imóveis deve ser precedida de notificação ao Município, para dar oportunidade ao poder público de exercer seu direito de preferência.

No exercício de seu direito de preferência, o Município deve observar alguns cuidados: obrigatoriamente, dar a destinação ao imóvel especificada na lei e somente comprar o bem se o preço deste for compatível com o de mercado. Se não observar essas obrigações, o prefeito e os agentes envolvidos no negócio celebrado e na utilização do bem após a compra responderão por improbidade administrativa, nos termos do artigo 52, III e VIII do Estatuto da Cidade.

⁴ Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, p. 137.

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.

A outorga onerosa do direito de construir é um instrumento voltado à indução do desenvolvimento urbano, permitindo, por exemplo, que o Poder Público incentive o adensamento de determinadas áreas da cidade em detrimento de outras, como forma de promover o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada, além de possibilitar a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária gerada por ações públicas. O instrumento ainda permite, indiretamente, a arrecadação de recursos pelo governo local.

As diretrizes relacionadas à “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e à “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” (incisos IX e XI do artigo 4º), somadas à separação do direito de construir do direito de propriedade e ao cumprimento da função social da propriedade, sustentam o argumento da legitimidade de o Poder Público recuperar para a coletividade o efeito da valorização imobiliária proporcionada por investimentos públicos.

O mecanismo de funcionamento da outorga onerosa remete ao princípio do Solo Criado, introduzido no Brasil na década de 1970, que nas palavras de José Afonso da Silva pode ser compreendido como “toda edificação acima do coeficiente único, quer envolva a ocupação do espaço aéreo, quer do subsolo”⁵. Simplificadamente, aquilo que for construído num terreno acima da área construída proporcional à área deste terreno, é considerado Solo Criado e essa criação de solo requer uma compensação pelo ônus gerado na infraestrutura.

Vê-se, pois, que o conceito de Solo Criado pressupõe que o direito de propriedade engloba o direito de construir, mas este último é limitado pelo coeficiente único ou básico de aproveitamento. Ou seja, o direito do proprietário de edificar está restrito ao coeficiente único ou básico definido no Plano Diretor. Qualquer edificação acima desse coeficiente somente será permitida em áreas predefinidas e mediante uma contrapartida paga ao Poder Público municipal.

Para aplicar a outorga do direito de construir, é necessário que o Município, por meio de seu Plano Diretor, defina o coeficiente básico de aproveitamento para todo o seu território, que não precisa ser necessariamente uniforme em todas as áreas, podendo ser diferenciado por zonas. Além disso, o Plano Diretor deve identificar as áreas onde o direito de construir poderá ser exercido além do coeficiente básico e quais serão os máximos coeficientes de aproveitamento admissíveis.

O estabelecimento do coeficiente máximo de aproveitamento deve considerar a capacidade de suporte da infraestrutura e o aumento da densidade. Para evitar a sobrecarga na infraestrutura, o Poder Público pode estabelecer limites para a área construída adicional e ainda diferenciar este limite por tipo de uso (por exemplo, uso residencial, serviços ou comércio).

A concessão de potencial adicional de construção pelo governo local também possibilita a regulação do mercado de terras. Sabe-se que, havendo grandes diferenciações no potencial construtivo dos imóveis e não sendo prevista qualquer cobrança pela utilização desse potencial, há a valorização de determinadas áreas em detrimento de outras. Esse instrumento, portanto, pode influenciar no preço da terra, fazendo com que determinados imóveis passem a ter melhor aproveitamento econômico.

⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4ª edição rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 262.

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.

As operações urbanas consorciadas estão relacionadas à promoção de projetos urbanos por meio da parceria entre o Poder Público, proprietários, sociedade civil e o investimento privado, com base nas diretrizes do planejamento urbano municipal. Tais projetos devem pautar-se nas transformações urbanas estruturais, na valorização ambiental e na promoção de melhorias sociais.

A ideia básica do instrumento está na transformação de uma determinada área da cidade, sob o comando do Poder Público municipal, para a concretização de objetivos e ações estabelecidos no Plano Diretor, por meio da parceria com o setor privado. Sua utilização pode se dar para diferentes finalidades: reconversão e requalificação de áreas industriais e portuárias desativadas, que tenham reduzido sua operação ou que estejam em processo de alteração do uso do solo; transformação de conjuntos urbanos dotados de infraestrutura e de terrenos vazios em que se pretende a renovação de usos e o aumento da densidade; adequação do uso do solo e da infraestrutura no entorno de grandes equipamentos urbanos, tais como avenidas, estações de metrô, corredores exclusivos de ônibus, parques e estádios; melhor aproveitamento do uso do solo em grandes intervenções urbanas; dentre outras.

O Estatuto da Cidade estabelece diversas exigências para a instituição de operações urbanas pelos municípios, buscando garantir que os benefícios dessas operações sejam distribuídos entre a população diretamente afetada, poder público e investidores privados.

Para mediar a participação privada, o Poder Público municipal pode conceder alguns incentivos, dentre outros, modificações dos parâmetros e características de parcelamento, uso e ocupação do solo. Um desses incentivos está relacionado à concessão de potencial adicional de construção. O poder público municipal pode conceder certificados de potencial adicional de construção como forma de pagamento das contrapartidas, o que lhe permite antecipar a obtenção de recursos para realização de obras e melhorias urbanas, com base numa projeção de incremento de densidade e em valores do certificado compatíveis com os valores de mercado dos terrenos envolvidos na operação. Os certificados ainda possibilitam a vinculação dos recursos à realização de determinada obra prevista no plano e na lei da operação urbana, garantindo que os recursos sejam alocados para a finalidade à qual foram previstos.

Vale um alerta aos municípios na implementação do instrumento: a concentração de recursos públicos e privados numa determinada área pode acabar expulsando seus moradores, em especial as famílias de baixa renda, em função da valorização imobiliária dos terrenos e imóveis. Deste modo, os planos das operações urbanas devem atentar para o estabelecimento de programas habitacionais para atendimento dessas famílias, garantindo sua permanência dentro da área da operação urbana, principalmente nos casos de remanejamento decorrente da execução de obras, além de garantir soluções habitacionais com ampla participação da população atingida.

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.

O instrumento de transferência do direito de construir tem como finalidade assegurar o aproveitamento econômico de um bem ao proprietário de imóvel situado em área onde houve limitações ao direito de construir, ou seja, onde não podem ser feitas construções até o limite do coeficiente básico definido para aquela porção do território. Tais limitações podem ocorrer nos casos em que o Poder Público municipal, em prol do interesse público, limita a construção das edificações para a preservação de áreas ambientais e de especial interesse histórico, cultural, paisagístico ou social.

Para possibilitar a proteção desses locais e ao mesmo tempo garantir o aproveitamento econômico do imóvel, o Município pode instituir a transferência do direito de construir, que é operada geralmente entre particulares. Por meio desse instrumento, o proprietário pode exercer em outro local o direito de construir, seja em outro terreno de sua propriedade, seja transferindo ou alienando para um terceiro. Em ambos os casos, deve ser respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do local onde será exercido o direito de construir e as demais regras previstas no Plano Diretor, tais como o potencial construtivo passível de transferência e de recepção por áreas ou zonas da cidade e as condições a serem obedecidas para preservação do imóvel, uma vez que o proprietário foi beneficiado pela transferência.

Esse instrumento também pode ser utilizado para implantação de equipamentos públicos, para regularização fundiária ou para urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Nesses casos, a transferência do direito de construir pode apresentar vantagens em relação à desapropriação.

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.

Qualquer atividade desenvolvida na cidade gera impactos ao seu redor, que podem ser levados em consideração no planejamento urbano por meio de normas urbanísticas diferenciadas para as diferentes zonas da cidade.

No entanto, algumas atividades interferem na dinâmica urbana de maneira tal que as normas urbanísticas não são suficientes para orientação do desenvolvimento urbano, causando impactos (por exemplo, sobrecarga na infraestrutura urbana e nos equipamentos e serviços públicos) que devem ser objeto de uma avaliação específica. Para possibilitar que o Poder Público avalie as consequências da instalação de empreendimento de grande impacto ou ampliação de construções já existentes, foi instituído o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Esse instrumento dá ao Poder Público subsídios para decidir sobre a concessão da licença para realização do empreendimento. Apresentado o EIV, o município pode conceder a licença para o empreendimento, negá-la ou ainda condicionar a licença à implementação de medidas de atenuação ou compensação do impacto⁶. Neste processo, a sociedade deve ser ouvida e participar da decisão, sendo obrigatório que todos os documentos e estudos estejam disponíveis para consulta de qualquer interessado.

Cabe ao Município elaborar lei específica identificando as atividades e empreendimentos sujeitos à apresentação do EIV para concessão de licenças. Como as realidades dos municípios são muito díspares, somente o poder público local pode identificar o que causa impacto em seu território.

⁶ Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, p. 200.

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 infraestrutura 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.

O Plano Diretor é o principal instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade, reunindo os demais instrumentos e estabelecendo como cada porção do território municipal cumpre sua função social. É uma lei municipal que deve ser revista pelo menos a cada dez anos e deve expressar a construção de um pacto social, econômico e territorial para o desenvolvimento urbano do Município.

O Estatuto da Cidade define quais cidades têm a obrigatoriedade⁷ de elaborar o Plano Diretor, que não deve tratar somente da área urbana, mas da totalidade do território municipal, englobando as áreas rurais, as florestas, as comunidades tradicionais, as áreas de preservação ambiental, os recursos hídricos, enfim, toda a área do município. Logicamente que os Planos Diretores passam a ser diferentes de um município para outro, em função da região do país em que o município se insere; do bioma; da extensão do território municipal; da extensão da área urbanizada; da aglomeração urbana da qual eventualmente o município faz parte; do tamanho da população; dos padrões de urbanização; dos aspectos econômicos; da existência e configuração de grandes infraestruturas, tais como portos, ferrovias, estradas, aeroportos; dentre outros fatores.

A concepção de Plano Diretor expressa no Estatuto da Cidade pressupõe o enfrentamento dos problemas urbanos, principalmente o enorme passivo de desigualdade social das cidades brasileiras, além de requerer um processo dinâmico e permanente de planejamento no município. Para isso, ele não deve ser concebido somente como uma peça técnica de planejamento urbano, mas como um processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal, que envolva toda a sociedade.

Para que o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor realmente expresse um pacto social, econômico e territorial, é fundamental que haja a participação efetiva da população em todas as etapas. Isso deve ser garantido pelo Poder Público municipal pela constituição de conselhos com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade, de fóruns de acompanhamento, controle e deliberação, da realização de audiências públicas, e ainda, conferindo transparência nas informações.

O Plano Diretor também deve influenciar os orçamentos municipais e os investimentos públicos, sendo definidas diretrizes que devem ser seguidas nos planos plurianuais, nos orçamentos anuais e nos demais programas, planos e projetos setoriais municipais, tais como aqueles relacionados à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e mobilidade urbana.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade devem ter sua aplicação prevista no Plano Diretor, sendo definidos os conceitos, procedimentos de aplicação e a demarcação no território. Alguns deles, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir só podem ser aplicados se houver previsão expressa no Plano Diretor.

Vale destacar que o Plano Diretor é a instância de integração das políticas setoriais no âmbito do planejamento e do ordenamento de todo o território e o Município deve tirar partido desse poder de regulação para constituir suas políticas setoriais e programar seus investimentos no tempo. Nesta perspectiva, para combater os déficits habitacionais e melhorar os serviços públicos, o Poder Público municipal deve atentar para a constituição de uma política fundiária no Plano Diretor que disponibilize terrenos para provisão de habitação de interesse social e para a implantação de infraestrutura.

⁷ O Estatuto da Cidade define os municípios que devem elaborar o Plano Diretor, o que não impede que os demais façam também seu plano diretor, buscando ordenar o desenvolvimento urbano.

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.

Um dos elementos fundamentais do Estatuto da Cidade é a promoção da participação da sociedade na gestão urbana. As decisões sobre o futuro das cidades não podem se limitar somente à democracia representativa das câmaras de vereadores, mas devem propiciar que todos aqueles diretamente afetados pelas ações e investimentos públicos sejam envolvidos. Não se trata apenas de consultar a opinião da população sobre as proposições do Poder Público municipal, mas de garantir instâncias efetivamente consultivas e deliberativas, tanto no processo de planejamento urbano, quanto na destinação dos recursos públicos.

Na luta para superar a enorme desigualdade social que caracteriza as cidades brasileiras, o processo participativo passa a ser uma instância política de disputa por investimentos e de pactuação de um planejamento urbano que considere o lugar dos pobres na cidade. Em outras palavras, é uma maneira de propiciar que a população de baixa renda, sempre excluída do planejamento das cidades, passe a participar das decisões sobre a regulação do uso e ocupação do território e a destinação dos investimentos públicos.

Explorando essas possibilidades, o Estatuto da Cidade trouxe diversos instrumentos para democratizar a gestão das cidades, buscando propiciar a participação da população nos processos decisórios, impedindo que as cidades sejam resultado de um modelo desejado apenas por alguns que detêm o poder econômico capaz de influenciar as decisões políticas. São alguns desses instrumentos: a criação e o funcionamento de conselhos, a realização de audiências públicas e a realização de conferências municipais de política urbana.

Essas instâncias consultivas e deliberativas devem garantir que todos os segmentos da sociedade sejam contemplados e que a agenda de investimentos e ações municipais seja a elas submetida.

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. 8º desta Lei.

É possível que em alguns casos o proprietário, obrigado pelo Poder Público municipal a parcelar, edificar ou utilizar seu imóvel, na forma do artigo 5º do Estatuto da Cidade, não disponha de recursos suficientes. Nessa hipótese, a aplicação do instrumento poderia ser inviabilizada se demonstrado pelo proprietário sua impossibilidade de cumprir a determinação do Município. Para dar possibilidade de efetividade aos instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsória e, conseqüentemente, dar função social a um imóvel urbano subutilizado, foi instituído o consórcio imobiliário.

Por meio desse instrumento, o Município faculta ao proprietário transferir seu imóvel ao Poder Público municipal, para que este realize a urbanização ou edificação. Em contrapartida, após a realização das obras, o antigo proprietário recebe unidades imobiliárias com valor correspondente ao valor do imóvel quando transferido para o Município.

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 até 30 de junho de 2008. (Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008)

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;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

A improbidade consiste em qualquer conduta atentatória ao dever de agir com honestidade. Para os agentes públicos, esse dever é decorrente da própria Constituição Federal, que estabelece como princípio da administração pública a moralidade administrativa. É também na Constituição que estão previstas as possíveis sanções para atos de improbidade: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Regulamentando esse artigo da Constituição Federal, foi editada a Lei nº 8.249/1992, que define três modalidades de atos de improbidade administrativa — atos que importam em enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário, atos que atentam contra os princípios da administração pública — e ainda prevê as sanções cabíveis para cada caso.

As condutas ou omissões definidas como atos de improbidade administrativa pelo Estatuto da Cidade devem ser interpretadas, considerando os atos definidos pela Lei de Improbidade Administrativa. Uma vez identificado o tipo de ato de improbidade, definem-se as sanções cabíveis.

Um exemplo pode esclarecer essas explicações. Um prefeito que aplicar os recursos oriundos da outorga onerosa do direito de construir para finalidade diversa daquelas previstas no artigo 31 do Estatuto da Cidade pode praticar ato de improbidade contrário aos princípios da administração pública ou ainda ato lesivo ao erário. No primeiro caso, basta que a conduta tenha sido praticada com dolo e o agente público poderá sofrer as sanções referentes ao ato. No segundo caso, é necessário demonstrar que houve prejuízo concreto ao erário.

Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subsequentes: (Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001).

“Art. 1º

.....

III – à ordem urbanística;

.....” (NR)

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 (VETADO).” (NR)

Os artigos 53 e 54 do Estatuto da Cidade modificaram a Lei nº 7.347/1985, conhecida como Lei da Ação Civil Pública, que trata da tutela processual de interesses coletivos. Com essa alteração, a ação civil pública, destinada a responsabilizar aqueles que causam danos morais e patrimoniais a interesses coletivos, torna-se um importante instrumento para proteção da ordem urbanística e para dar efetividade às normas do próprio Estatuto da Cidade.

Nota-se que o artigo 53 do Estatuto foi revogado pela Medida Provisória nº 2.180/2001, que tem força de lei. Essa revogação, que ocorreu por questões técnicas, não suprimiu a alteração feita pelo Estatuto da Cidade, uma vez que a medida provisória gerou alteração semelhante, incluindo dispositivo na lei da ação civil pública sobre ordem urbanística.

Por meio da ação civil pública, é possível responsabilizar aqueles que causarem danos à ordem urbanística, obrigando-os a reparar o dano, a interromper uma determinada conduta, ou ainda a pagar uma indenização.

Qualquer pessoa que causar dano à ordem urbanística, seja ela pessoa física, jurídica, particular ou o Poder Público, pode ser obrigada a reparar o dano.

Diversos atores podem propor a Ação Civil Pública, entre eles, o Ministério Público e as associações civis. Uma associação de moradores de um bairro, por exemplo, criada com objetivo de acompanhar as políticas públicas desenvolvidas pelo Município há mais de um ano, pode propor uma ação para coibir a construção de um empreendimento num local não permitido pela legislação municipal.

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:

“Art. 167.

I –

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:

“Art. 167.

II –

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.

Ana Maria Furbino Bretas Barros é advogada e mestre em Direito da cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Assessora Técnica da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

Celso Santos Carvalho é engenheiro civil, mestre e doutor em engenharia pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Diretor de Assuntos Fundiários Urbanos da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

Daniel Todtmann Montandon é arquiteto e mestre em Planejamento Urbano e Regional. Diretor de Planejamento Urbano da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

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. 1. 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. 2. 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.

§ 2. 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. 3. 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. 4. 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. 5. 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. 6. 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. 7. O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato inter vivos ou causa mortis.

Art. 8. 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. 9. 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.