

Coleção
Resumos para
CONCURSOS

Organizadores
Frederico Amado | Lucas Pavione

19

Leon Delácio de Oliveira e Silva
Leonardo Teles de Oliveira
Eduardo Teles de Oliveira

Direito Urbanístico

2^a revista
atualizada
edição ampliada

2019

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Capítulo

1

NOÇÕES INTRODUTÓRIAS AO DIREITO URBANÍSTICO

▲ Leia a Lei:

- Arts. 1º, parágrafo único, da Lei 10.257/01; 5º, XXIII, 21, IX e XX, 23, IX, 24, I, §§1º a 4º, 25, §3º, 30, I e VIII, 170, III, 174, §1º, 182 e 183 da CF/88.

1. CONCEITO E PRINCÍPIOS

O Direito Urbanístico se define como o sistema normativo voltado à ordenação da **produção social do espaço urbano**, mediante a **regulação da atividade urbanística**, de modo a efetivar uma **política urbana estatal**.

Segundo José Afonso da Silva (2010, p. 36/49), “o **direito urbanístico** é produto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos. **Sua formação, ainda em processo de afirmação, decorre da nova função do Direito**, consistente em oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade” (grifo nosso).

Superando a visão clássica, que privilegia a existência do espaço urbano (fruto de um processo natural e não da dinâmica das relações sociais), o Direito Urbanístico deixa de se ocupar apenas da ordenação do território preexistente e passa a ter como **foco a regulação da produção social e das constantes alterações das cidades**.

O Direito Urbanístico possui um conjunto de **normas e princípios** orientadores para a realização do **planejamento sustentável das cidades**, que devem ser respeitados pelo Poder Público e pelos cidadãos, em

virtude de serem **normas de direito público**, de **natureza compulsória e cogente**.

Conforme previsão do parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Cidade de “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”.

Além de serem preceitos de observância obrigatória, possuem importante característica, qual seja a **coesão dinâmica** entre suas normas, posto que não podem ser interpretadas isoladamente, e sim, como conjuntos normativos que buscam a transformação da realidade.

Para José Afonso da Silva (2010, p. 38), o Direito Urbanístico tem por **objeto** expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística.

No que tange à sua autonomia, **não há consenso entre os doutrinadores**, podendo ser apontada duas correntes:

AUTONOMIA DO DIREITO URBANÍSTICO	
1ª CORRENTE	Parte integrante do Direito Administrativo, decorrente do poder de polícia.
2ª CORRENTE	Disciplina autônoma, com normas e princípios próprios.

A **1ª corrente**, que defende que o Direito Urbanístico é parte integrante do Direito Administrativo, **ainda tem prevalecido**. De todo modo, é cediço que se trata de um ramo do Direito Público que está ganhando cada vez mais força, em razão do seu **aprimoramento** e do **caráter multidisciplinar**, que visa à harmonização das funções sociais do meio ambiente urbano, na busca da qualidade de vida da coletividade.

A doutrina assentou que o Direito Urbanístico possui **princípios** próprios, sendo os mais aclamados:

4. COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS

A Constituição Federal de 1988, no que concerne à repartição de competências entre os entes federativos, optou por estabelecer as competências materiais (administrativas) e legislativas para a União e para os Municípios, ficando reservadas aos Estados-membros as competências residuais.

O art. 24, I, da CF/88 insere a **competência legislativa concorrente** sobre **Direito Urbanístico**, cabendo à **União** estabelecer as **normas gerais**, e aos **Estados e Municípios** exercerem a competência **suplementar**.

▲ ATENÇÃO

Com base na **competência legislativa concorrente**, a **União** editou, por exemplo, as seguintes normas gerais: **Lei do Parcelamento do Solo Urbano** (Lei nº 6.766/79), **Estatuto da Cidade** (Lei nº 10.257/01) e **Estatuto da Metrópole** (Lei nº 13.089/15).

No âmbito da **competência legislativa concorrente**, os **municípios também podem suplementar a legislação federal**, com fulcro no **art. 30, II, da CF** (art. 30. Compete aos Municípios: II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber).

Importante ainda ressaltar que o **art. 30, I, da CF**, ao estabelecer que compete aos **municípios legislar sobre assuntos de interesse local**, permite que este ente crie normas que atendam às suas peculiaridades, inclusive com a previsão de novos institutos urbanísticos.



No que se refere às **competências materiais (administrativas)** que tratam sobre o Direito Urbanístico, a Carta Magna apresenta **diversos dispositivos constitucionais** que **atribuem de forma diluída** as atividades entre os entes federados.

ESTATUTO DA CIDADE (LEI Nº 10.257/2001)

▲ **Leia a Lei:**

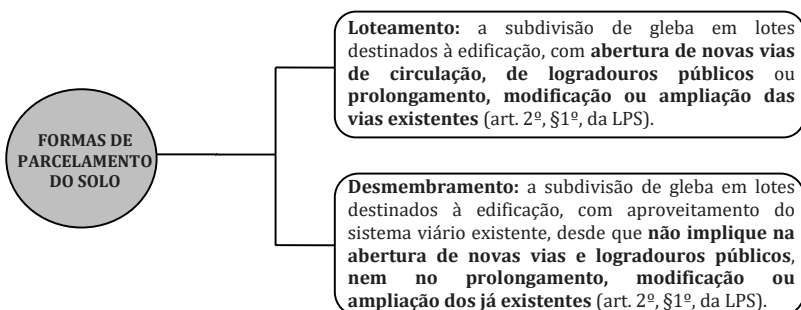
- Arts. 1º a 52 da Lei 10.257/01; 1.240 e 1.243 do Código Civil; 5º, 21 a 25, 30, XXIII, 170, III, 182 e 183, da CF/88.

1. INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Federal de 1988, o Direito Urbanístico brasileiro tem adquirido intenso substrato normativo em todas as esferas federativas, de modo a garantir a efetividade da organização planejada do espaço urbano, com a finalidade de alcançar o bem-estar de seus habitantes.

Coube à **Lei Federal nº 10.257/01**, denominada de **Estatuto da Cidade, regulamentar os arts. 182 e 183 da CF/88**, que compõem o capítulo da Política Urbana, fixando **normas gerais para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana**: “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”.

Frise-se, contudo, que o fundamento constitucional do Estatuto da Cidade não está alicerçado unicamente nos dispositivos da Carta Magna acima transcritos, mas também nos **arts. 5º, XXIII, e 170, III**, conseqüências do postulado da função social da propriedade.



A doutrina apresenta outros conceitos importantes relacionados ao parcelamento do solo urbano:

LOTE	REMEMBRAMENTO	DESDOBRO	ARRUAMENTO
Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica, cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe (art. 2º, § 4º, da LPS).	É o oposto do desmembramento , sendo a união entre duas áreas, com a criação de uma unidade maior.	É a repartição do lote, sem necessidade de urbanização ou venda por oferta pública . Diferre do desmembramento porque incide apenas sobre o lote e não se destina necessariamente à edificação.	Caracteriza-se unicamente pela abertura de vias de circulação na gleba , como início de urbanização. Não se destina à criação de lotes.

O loteamento é a forma mais utilizada de parcelamento do solo urbano. Classicamente só havia uma modalidade de loteamento, denominado pela doutrina como “**loteamento tradicional**”, com previsão no art. 2º, §1º, da LPS, e conceituado como a subdivisão de gleba em **lotes autônomos**, destinados à edificação, com a **criação de espaços públicos, sem restrição de acesso**.

Com a entrada em vigor da Lei nº 13.465/17, que incluiu os §§7º e 8º ao art. 2º, da LPS, foram criadas duas novas modalidades de loteamento, quais sejam: **loteamento de acesso controlado** e **loteamento condominial** (também denominado de **condomínio de lotes**).

Pela importância da inovação legislativa, segue quadro esquemático com a distinção das 3 (três) modalidades de loteamento:

Capítulo

4

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (LEI Nº 13.465/17)

▲ Leia a Lei:

- Arts. 1º a 10 do Decreto-Lei nº 271/67; 1º a 9º da Medida Provisória nº 2.220/01; 1º a 54 da Lei nº 13.465/17; 2º, XIV, da Lei 10.257/01; 1.225, XIII, 1.275, III, 1.276, 1.510-A a 1.510-E, do Código Civil; 6º, caput, 7º, IV, 23, IX, da CF/88.

1. DIREITO À MORADIA

Com a **Declaração Universal dos Direitos Humanos** de 1948, a **moradia** passou a ser reconhecida como **direito humano fundamental**, sendo imprescindível a atuação Estatal para garantir a sua concretização.

O **Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais**, de 1966, destacou a necessidade do Estado de assegurar o direito a uma **moradia digna**. Neste aspecto, o próprio Pacto informou que só haverá moradia digna se preenchidos alguns elementos, dentre os quais se destaca a segurança jurídica da posse (proteção legal contra despejos, expropriação, deslocamentos forçados e outras formas de ameaças).

O Brasil, ao ratificar inúmeros tratados internacionais que versam sobre o direito humano à moradia digna, já havia se posicionado sobre a necessidade da sua proteção e promoção. Originalmente, a Carta Magna trouxe a previsão do direito à moradia por meio dos **arts. 7º, IV, e 23, IX**. Entretanto, **com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26/00**, o **art. 6º** passou a explicitar o direito à moradia como sendo um dos **direitos sociais fundamentais**.

DIREITO À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

O Brasil enfrenta sérias dificuldades na efetivação do direito à moradia. Tal problemática decorre dos processos de exclusão social e segregação espacial, que têm caracterizado o crescimento urbano intensivo nos países em desenvolvimento. Esse fato decorre, sobretudo, do déficit habitacional e irregularidade das construções, tanto no aspecto arquitetônico e urbanístico quanto jurídico, pois a maioria das moradias é irregular perante os órgãos estatais, o que enseja grave insegurança jurídica, dificulta o desenvolvimento socioeconômico e ainda acelera o processo de degradação ambiental.

2. PREVISÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

Como descrito no capítulo I deste livro, a **Constituição Federal de 1988** foi o grande marco do ordenamento urbano. Ao estabelecer as competências administrativas comuns, o **art. 23, IX**, fixou a obrigatoriedade de todos os entes federados realizarem atividades voltadas à promoção de programas de construção e a melhoria das condições de habitação e de saneamento básico.

A partir do texto constitucional, diversos diplomas legais surgiram para auxiliar os operadores do direito e os gestores públicos na implementação das políticas públicas de moradia.

Nesse sentido, destacam-se as seguintes normas: a) Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade); b) Decreto-Lei nº 271/67; c) Medida Provisória nº 2.220/01; d) Lei Federal nº 11.977/09; e, por fim, e) Lei Federal nº 13.465/17.

O art. 2º, XIV, do **Estatuto da Cidade** (Lei nº 10.257/01) qualifica a regularização fundiária como uma das diretrizes gerais da política

Capítulo

5

ESTATUTO DA METRÓPOLE (LEI Nº 13.089/2015)

▲ Leia a Lei:

- Arts. 1º a 25 da Lei 13.089/15; 2º, 4º e 34-A da Lei 10.257/01; 21, XX, 24, § 3º, 25, §3º e 182 da CF/88.

1. DISPOSIÇÕES PREMILINARES. DIRETRIZES. CONCEITOS RELEVANTES

Conforme analisado nos capítulos anteriores, a política de desenvolvimento urbano brasileira tem assento nos arts. 182 e 183, da Constituição Federal, e deve ser desenvolvida pelo **Poder Público municipal** mediante diretrizes gerais estabelecidas em lei **federal**. O principal objetivo dessa política é a **ordenação e pleno desenvolvimento das funções da cidade, de modo a garantir o bem-estar de seus habitantes**. O Governo Federal regulamentou os artigos constitucionais referidos, com o estabelecimento de normas gerais acerca da matéria, por meio da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade.

Ocorre que o Estatuto da Cidade careceu de uma regulamentação sobre as **unidades regionais com características essencialmente urbanas** (aglomerações urbanas e regiões metropolitanas), de modo a uniformizar a organização dos entes federativos em um ambiente de interesses comuns compartilhados.

Nesse contexto, após 15 anos da publicação do Estatuto da Cidade, foi sancionada Lei Federal nº 13.089/2015, o **Estatuto da Metrópole**. O referido diploma normativo passou a regulamentar as **unidades territoriais urbanas** caracterizadas como **aglomerações urbanas de**

natureza metropolitana ou não metropolitana, a serem instituídas **pelos Estados**, a fim de possibilitar o desenvolvimento das **funções públicas de interesse comum** dos Municípios envolvidos, mediante uma **governança interfederativa, com apoio da União**.

Essa inédita lei federal, que disciplina a institucionalização e a governança de unidades regionais com características urbanas, está alicerçada em **3 (três) pilares**, nos termos do seu art. 1º, caput. São eles:

PILARES DO ESTATUTO DA METRÓPOLE	
1º PILAR	Institui diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas , criadas pelos Estados.
2º PILAR	Cria normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa .
3º PILAR	Fixa critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS QUE FUNDAMENTAM A ELABORAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE
Art. 21. Compete à União: (...) XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico. Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...) § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

De acordo com a **nova redação do art. 1º, §2º, do Estatuto da Metrópole, conferida pela Lei nº 13.683, 19 de junho de 2018**, a observância das suas disposições **não afasta as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)**, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes gerais da política urbana.

INSTRUMENTOS DE CONTROLE URBANÍSTICO

▲ **Leia a Lei:**

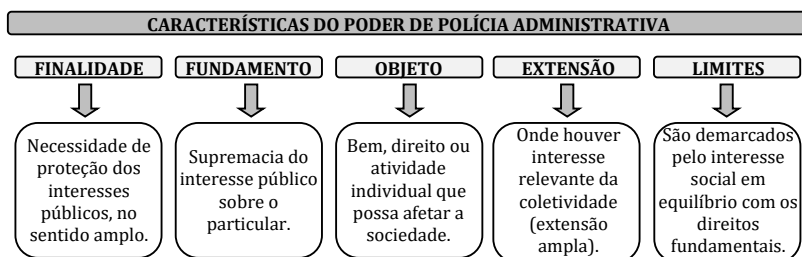
- Arts. 2º, VI e 4º, da Lei 7.347/85; 52 da Lei 10.257/01; 51 da Lei 13.089/15; 9º, 10 e 11, da Lei 8.429/92; 50 da Lei 6.766/79; 5º, LXXIII, da CF/88.

1. PODER DE POLÍCIA: GENERALIDADES E PODER DE POLÍCIA URBANÍSTICO

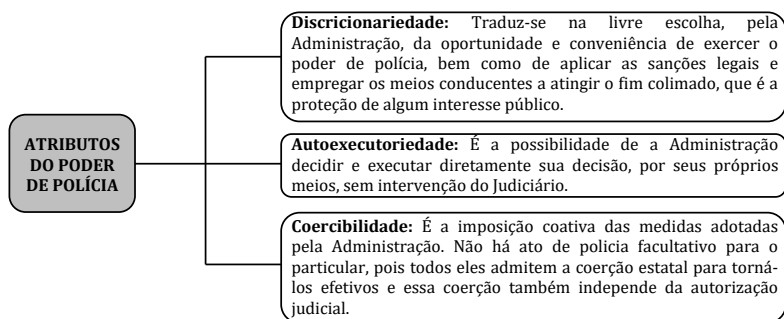
O **poder de polícia** foi precisamente conceituado pelo doutrinador Hely Lopes Meirelles (2006, p. 469): “Em linguagem menos técnica podemos dizer que o poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional”.

Portanto, é possível definir o **poder de polícia administrativa** como o poder de que dispõe a Administração Pública para, **na forma da lei, condicionar ou restringir o uso de bens, o exercício de direitos e a prática de atividades, por particulares**, que possam **afetar toda a coletividade**. É a preservação da sociedade em detrimento de interesses privados.

Esse poder administrativo possui diversas **características** peculiares, que podem ser resumidas conforme quadro esquemático a seguir:



Outras definições relevantes quando se estuda o poder de polícia são os seus **atributos** específicos, quais sejam: **discricionariedade**, **autoexecutoriedade** e **coercibilidade**. A diante, serão destrinchados os conceitos de Hely Lopes Meirelles (2006, p. 474-477):



Migrando da análise geral para a específica, temos que as **limitações urbanísticas** são preceitos de ordem pública, que derivam do poder de polícia estatal, destinadas a regular o uso do solo, as construções e o desenvolvimento urbano, com objetivo de proteger a sociedade e proporcionar melhores condições de vida coletiva.

O **controle urbanístico** ocorre por meio de **mecanismos (instrumentos)** de que dispõe o Poder Público, voltados à verificação da observância das normas e planos que conferem regras e limites ao desenvolvimento das cidades. Em diplomas normativos (a exemplo do Estatuto da Cidade, leis de uso e ocupação do solo e Planos Diretores) são estabelecidos parâmetros ao crescimento urbano, como: o zoneamento, os usos permitidos e tolerados para cada zona e os coeficientes de aproveitamento.

Capítulo

7

MOBILIDADE URBANA (LEI Nº 12.587/2012)

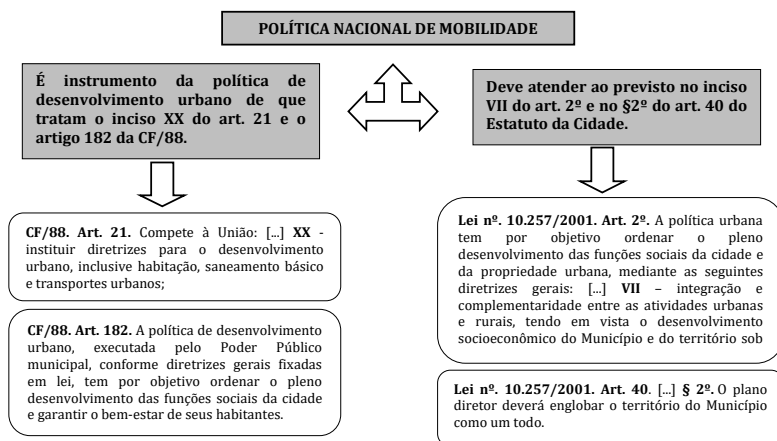
▲ Leia a Lei:

- Arts. 1º a 28 da Lei 12.587/12; 40 e 41 da Lei 10.257/01; 178 e 182 da CF/88.

1. INTRODUÇÃO

A **Lei Federal nº. 12.587/2012** instituiu as diretrizes da **Política Nacional de Mobilidade Urbana**, que é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o **inciso XX do art. 21** e o **art. 182 da CF/88**, objetivando a **integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município** (art. 1º da Lei nº. 12/587/2012).

A Política Nacional, nos termos do **parágrafo único do art. 1º da Lei nº. 12.587/2012**, deve atender ao previsto no **inciso VII do art. 2º** e no **§2º do art. 40 do Estatuto da Cidade**.



O art. 2º da Lei nº. 12.587/2012 descreve o **objetivo** da Política Nacional de Mobilidade Urbana, qual seja: **contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.**

Por sua vez, o **Sistema Nacional de Mobilidade Urbana** é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município (art. 3º da Lei nº 12.587/2012).