

OAB-MG – ESCOLA DE ADVOCACIA  
ESTATUTO DA CIDADE (SEMINÁRIO)

Expositor: Prof. Paulo Neves de Carvalho  
Faculdade de Direito (UFMG)

A. Conceitos e temas relevantes

- (1) Propriedades. Propriedade em sentido geral (CR: 5º,XXIII).  
Propriedade privada (C.Civil: 524, 525, 527), pública, urbana (CR: 182, 183) e rural (CR: 184, 185, 186).
- (2) Função social da propriedade, em geral (CR: 5º,XXIV)  
Função social da propriedade urbana (CR: 182, § 2º). Função social da propriedade rural (CR: 186). Função social da propriedade e polícia administrativa.
- (3) Cidade: diversos sentidos
- (4) Direito urbanístico. Competência concorrente (CR: 24,I e 30,VIII).  
Ordenação dos espaços habitáveis. Plano diretor (Estatuto: 39).
- (5) Desenvolvimento urbano (CR: 21,XX, e 23,IX).
- (6) Política urbana. Objeto. Diretrizes (Estatuto: 2º). Direito urbanístico e desenvolvimento urbano, nas diretrizes da política urbana.
- (7) Valorização da posse, na política urbana (usucapião). Usucapião no C.Civil (arts. 550, 551). Usucapião urbano (CR: 183). Usucapião rural (CR: 191). Concessão de uso especial de bem público (MP 2220/2001). Posse coletiva, no usucapião urbano e na concessão de uso especial de bem público.
- (8) Desapropriação e política urbana.
- (9) Solo urbano não edificado, subutilizado e não utilizado: implicações na política urbana.
- (10) Orçamento e planejamento, na política urbana. Gestão democrática.
- (11) Município: competências, em matéria de direito urbanístico e desenvolvimento urbano
- (12) Direito a cidade sustentável (Estatuto: 2º,I)

B. O tributo e a desapropriação como penalidades, na política urbana

C. Instrumentos da política urbana. Avaliação geral

D. Implementação do Estatuto da Cidade. Perspectivas.

## ROTEIRO

1. Relevância do Tema. É preciso refletir sobre o tema. Textos particularmente relevantes, nesta hora, no Direito Público: LRF (LC 101/4.5/2000), Lei 10.028 (19.10.2000: crimes contra as finanças públicas, 8429/92 (improbidade administrativa), autarquias reguladoras (ANATEL, ANEEL etc).
2. Metodologia da exposição. Conceitos e premissas. Balizamento das exposições vindouras e debates muito importante a clareza das idéias. Ajustamento da linguagem. Há de haver conclusões.
3. No roteiro, arrolados 15 conceitos e alguns temas. Mas há uma **ESTRUTURA CONCEITUAL BÁSICA: URBANISMO, DIREITO URBANÍSTICO, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, CIDADE SUSTENTÁVEL, CIDADE COMO NÚCLEO CIVILIZATÓRIO, VALORIZAÇÃO DA POSSE, GESTÃO PARTICIPATIVA E DESENVOLVIMENTO URBANO.**
4. **DIREITO URBANÍSTICO.** Competência **concorrente** (CR, 24,I e 30,VIII).
  - 4.1 – Direito urbanístico. OBJETIVO: ordenar a **realidade física**, no interesse da coletividade. Disciplina jurídica em formação (princípios e normas?). Regula atividade do poder público que ordena os **ESPAÇOS HABITÁVEIS**. Existe, pois, uma atividade urbanística.
  - 4.2 – OBJETO: solo urbano, planejamento urbanístico, plano diretor, ordenação do solo **urbano**, (zoneamento, assentamento, solo criado, espaços não edificáveis, limitações urbanísticas, restrições urbanísticas à propriedade, parcelamento do solo, índices de ocupação do terreno, autorizações, licenças, servidão administrativa.
  - 4.3 – FINALIDADE. Por meio da **ORDENAÇÃO DO SOLO**, alcançar **transformações sociais**. Efeitos multiplicadores da **ação de urbanismo**.

4.4 – Direito urbanístico, por si só, gera tais consequências?

4.5 – Direito urbanístico como ciência.

5. **POLÍTICA URBANA.** Envolve diretrizes, normas gerais ditadas pela União (competência concorrente). O Município, nos espaços que lhe ficam, os do **interesse local**, agrega elementos seus à definição das políticas? Normas gerais ditadas pela União, há que suplementá-las e efetivá-las. Que entidade EXECUTA tais políticas?
6. **OBJETO DA POLÍTICA URBANA. ESTATUTO (2º). ORDENAR O PLENO DESENVOLVIMENTO: (A) DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE. (B) DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA PROPRIEDADE PÚBLICA.**
7. **NOÇÕES NUCLEARES: FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE. FUNÇÕES SOCIAIS DA PROPRIEDADE. FUNÇÕES SOCIAIS DA PROPRIEDADE PÚBLICA. FUNÇÃO SOCIAL.**
8. **DEZESSEIS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA (ESTATUTO):**
  - a) **DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS (2º, i)**
  - b) **GESTÃO DEMOCRÁTICA (2º, II)**
  - c) **COOPERAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS, A INICIATIVA PRIVADA E DEMAIS SETORES DA SOCIEDADE NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO (2º, III)**
  - d) **PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES (2º, IV)**
  - e) **OFERTA DE EQUIPAMENTOS URBANOS E COMUNITÁRIOS (2º, V)**
  - f) **ORDENAÇÃO E CONTROLE DO USO DO SOL (2º, VI)**

- g) INTEGRAÇÃO E COMPLEMENTARIDADE ENTRE AS ATIVIDADES URBANAS E RURAIS
- h) OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DA SUSTENTABILIDADE, AMBIENTAL, SOCIAL E ECONÔMICA DO MUNICÍPIO
- i) JUSTA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS (JUSTIÇA SOCIAL)
- j) PRIVILÉGIO AOS INVESTIMENTOS GERADORES DE BEM-ESTAR GERAL
- k) RECUPERAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DO PODER PÚBLICO QUE RESULTE VALORIZAÇÃO DE IMÓVEIS URBANOS
- l) PROTEÇÃO, PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE
- m) AUDIÊNCIAS PÚBLICAS
- n) REGULARIZAÇÃO DE ÁREAS OCUPADAS POR POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA
- o) SIMPLIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
- p) ISONOMIA DE CONDIÇÕES PARA OS AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS NA PROMOÇÃO DE EMPREENDIMENTOS, NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO.

**9. PROPRIEDADES. PRORIEDADE PÚBLICA. PROPRIEDADE URBANA.** É a lei que fixa o conteúdo desse direito, que não é direito natural. O direito é institucionalmente garantido pela Constituição.

9.1 – A propriedade é um direito atual

9.2 – O instituto da propriedade não é regido pelo C. Civil. Este Código rege as RELAÇÕES CIVIS da propriedade.

- 9.3 – No mundo atual, não é possível subestimar a REGÊNCIA DO DIREITO PÚBLICO, na interpretação das relações do direito de propriedade. Profundas transformações.
- 9.4 – Fundamento do DP está na Constituição, QUE SOMENTE GARANTE O DIREITO DE PROPRIEDADE QUE ATENDA À SUA FUNÇÃO SOCIAL (5º, XXII e XXIII). A que não atende à sua função social pode ser desapropriada, com pagamento mediante títulos da dívida pública (art. 182, § 4º e 184).
- 9.5 – C. Civil não disciplina a propriedade; regula as relações civis a ela pertinentes. É o caso, então, das faculdades de usar, gozar e dispor de bens (art. 524), a plenitude da propriedade (art. 525), caráter exclusivo e ilimitado do domínio (art. 527). SÓ VALEM NO ÂMBITO DAS RELAÇÕES CIVIS.
- 9.6 – DIREITO DE PROPRIEDADE EM GERAL: (CR: art. 5º, XXII), que garante um conteúdo mínimo, essencial, irreduzível, sem indenização; mas distingue claramente PROP. URBANA (CR: 182, § 2º) de PROP. RURAL (arts. 184, 185, 186), com regimes próprios.
- 9.7 – PROP., em geral; prop. regida pelo C. Civil; prop. pública, prop. social, prop. privada, prop. rural, prop. urbana, cada qual sujeita a uma disciplina particular.

## 10. PROPRIEDADE PÚBLICA

## 11. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

- 11.1– Já se viu que a CR, no art. 5º, XXII, se refere à **prop. em geral** (fica intrinsecamente permeada do princípio constitucional). No art. 5º, XXIII: a **prop. atenderá a sua função social**. A regra abrange **toda** propriedade.
- 11.2 – No art. 170, II e III, entre os princípios da ordem econômica: **Função social da propriedade**.
- 11.3 - Princípio da FSP não se confunde com os institutos que limitam a propriedade, nem com **polícia** administrativa. Coloca-se no **cerne** do

direito de propriedade. Não se trata de limitar o **exercício** do direito, pelo proprietário. A FSP está no cerne, na estrutura do próprio direito.

11.4– CR refere-se à FSP da prop. urbana, no art. 182, § 2º, e, no art. 186, à FSP da propriedade rural.

11.5 - CR (art. 182, § 2º). A PROP. URBANA CUMPRE S/FSP QUANDO ATENDE ÀS EXIGÊNCIAS FUNDAMENTAIS DE ORDENAÇÃO DA CIDADE.

11.6 - CR (art. 186). A FSP da prop. RURAL quando esta atende, simultaneamente, aos requisitos do art. 186 (examinar os 4 incisos).

11.7 - A FSP diz respeito não a limitação ou restrição sobre o proprietário; diz respeito à **ESTRUTURA DO PRÓPRIO DIREITO**.

11.8 - FSP, como princípio da ordem econômica: **PRINCÍPIO DE TRANSFORMAÇÃO DA PROPRIEDADE CAPITALISTA, SEM SOCIALIZÁ-LA. NOVA DIMENSÃO AO DIREITO.**

11.9 - FSP: não retira do Dprop. seu conteúdo essencial, mínimo.

## **12. PROPRIEDADE URBANA**

12.1– Expressa, na CR, 182, § 2º. Conceito típico do DIREITO URBANÍSTICO: por que? A ordenação da propriedade urbana tem relevante finalidade que cumprir: proporcionar habitação, condições de trabalho, recreação, circulação humana; ter de propiciar se cumpram as funções sociais da cidade PROP. URBANA/EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE (CR: 182).

Por isto, a utilização do solo urbano está sujeito às determinações das leis urbanísticas, notadamente o **plano diretor**. Está claro isto, no art. 182 da CR (sanções).

12.2 – A PROP. URBANA É RESULTANTE DA PROJEÇÃO DA ATIVIDADE HUMANA. ESTÁ IMPREGNADA DO ESPÍRITO CULTURAL, ALGO CONSTRUÍDO PELA PROJEÇÃO DO ESPÍRITO HUMANO. IMPLICAÇÕES NA PROP. URBANA.

12.3– Regime Jurídico da prop. urbana, Inspirado na FSP, regime fundamentalmente do DIR. URBANÍSTICO. Direito formado de planos, programas ditados pelo Estado. Direito essencialmente planificado. PROPRIEDADE-PROCEDIMENTO.

**13. CIDADE.** Não é fácil conceituá-la. Cidade e **urbs**. Nem todo núcleo populacional recebe o título de URBANO, nem todo núcleo **urbano** é **cidade**.

13.1– Cidade, na sociologia urbana. Concepções demográficas e econômica, subsistemas: administrativo (sede de organizações públicas), comercial, industrial e sócio-cultural. No Brasil, a cidade é conceito JURÍDICO-POLÍTICO. Núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas: político-adm., econômico (não agrícola), familiar e simbólico, como SEDE DO GOVERNO MUNICIPAL. Núcleo urbano, sede do Governo Local.

13.2– Funções sociais da Cidade FSP da propriedade

13.3 - Núcleo civilizatório. Cominhão de interesses, assunto da sociologia “Ninguém mora no Estado, nem na União”?

## **14. PLANO DIRETOR**

14.1– Plano urbanístico geral. Instrumento do processo de planejamento local

14.2– PDI? Ceará (LOM), a partir de que a habitação, o trabalho e a recreação são atividades, essenciais p/vida coletiva; abrange os aspectos econômico, social, físico-espacial (sistema viário, zoneamento, rede de equipamentos e serviços. É A VELHA E FRACASSADA METODOLOGIA DO PDI. É plano geral e global, para sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território local, visando ao bem-estar da comunidade local.

14.3 - O PD contém as exigências fundamentais de ordenação da cidade (a que exigências deve atender a prop. urbana, de modo que esta cumpra sua função social?

14.3.1– Estatuto: art. 40:

- a) PD deve fornecer as diretrizes e prioridades para o **planejamento municipal** (LDO e orçamento anual);
- b) todo o território do Município é abrangido;
- c) revisão do PD a cada 10 anos;
- d) audiências públicas, publicidade das informações, acesso de qualquer interessado.

14.3.2– Obrigatoriedade do PD: art. 41 (Munic. com + de 20.000 h: cerca de 165, c/12781.878 h (72,17% do total).

14.3.3– O mínimo que o PD deverá conter (Estatuto: art. 42)

14.3.4 - Afinal, que é o PD? Mero trabalho de prancheta? Diferente do PDI?

## **15.DESENVOLVIMENTO URBANO**

15.1– Que é?

15.2 - CR, 21,XX e 23,IX: confrontar

15.3 - CR, 21,XX (compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluída a **HAB**, o **SANEAMENTO BÁSICO** e **TRANSPORTES URBANOS**).

15.4 - CR, 23,IX (competência comum: promover programas de const. de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico).

15.5 - CR, 182, “caput”, (a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, tem por objeto ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes).

15.6 - CR, 24,I (compete à União, aos Estados e ao DF legislar concorrentemente sobre DIREITO URBANÍSTICO).

15.7 - Que relação há entre DES. URBANO e DES. URBANISTÍCO?



15.8 - Plano Nacional de Habitação e Plano Nacional de Saneamento Básico.

## **16.DESAPROPRIAÇÃO**

16.1– Institutos tradicionais: desap. Por utilidade pública (CR: 5º,XXIV); e por interesse social (CR: 5º,XXIV e 184 e §§ 1º ao 5º).

16.2 - Desp. por interesse social: para fins de reforma agrária; incide sobre o imóvel rural, mediante prévia e justa indenização em **títulos de dívida agrária**, resgatáveis em 20 anos.

16.3 - Propriedade insuscetível de desap. para reforma agrária (CR: 185).

16.4 - FSP rural: requisitos (CR, 186)

16.5 - Glebas c/culturas ilegais de plantas psicotrópicas: desap. sem indenização (sanção): CR, 243.

16.6 - DESAP NO ÂMBITO DA POLÍTICA URBANA (POLÍTICA DE DES. URBANO): CR, 182, § 3º (interpretar).

16.7 - DES. COMO SANÇÃO; CR, 182, § 4º, III

16.8 - CR, 184: DESAP IMÓVEL QUE NÃO ESTEJA CUMPRINDO FUNÇÃO SOCIAL (INDENIZAÇÃO EM TÍTULOS).

## **17.VALORIZAÇÃO DA POSSE**

17.1 – Novidade no Estatuto: usucapião urbana: CR, 183. Estatuto: **art. 9º**

### **C. CIVIL**

**Art. 550** – “Aquele que, por VINTE anos, sem interrupção nem oposição, POSSUIR como seu um imóvel, adquirir-lhe-á o DOMÍNIO, independentemente de títulos e boa-fé, que, em tal caso, se presume, podendo requerer ao Juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para a transcrição no registro de imóveis”.

Art. 551 – “Adquire também o domínio aquele que, por DEZ anos, entre presentes, ou QUINZE, entre ausentes, o possuir como seu contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé”.

Art. 183 – “Aquele que possuir como sua área urbana de até 250 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”. (ESTATUTO: USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO: ART. 9º).

Art. 191 – Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu (?), por cinco anos ininterruptos, sem oposição, a'rea de terra, em **zona rural**, não superior a 50 há, tornando-a PRODUTIVA por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a PROPRIEDADE.

17.2– Confrontar CR: 183 e 191

17.3 - Implicações do 183 na política urbana.

## **18.USO ESPECIAL DE BEM PÚBLICO: CONCESSÃO**

18.1– MP 2220, de 04.9.2001

18.2 - Posse de bem público. Por que não usucapião? Bem público não é usucapível.

18.3 - ESTATUTO

Art. 1º - Aquele que até, 30 de junho de 2001, POSSUIR como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 m2 de IMÓVEL PÚBLICO situado em área URBANA, utilizando-a 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.

18.4– Concessão de uso de bem público, no D. Adm. Permissão. Autorização.

## **19.USUCAPIÃO COLETIVA. CONCESSÃO COLETIVA DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA.**

19.1– Estatuto: art. 10 (USUCAPIÃO COLETIVA)

19.2 - MP 2220/2001: art. 2º

19.3 - Concessão de uso especial para fins comerciais

19.4- Concessão de uso especial e licitação

## **20.SOLO URBANO NÃO EDIFICADO, SUBUTILIZADO OU NÃO UTILIZADO.**

20.1- Estatuto: art. 5º

20.2 - Imóvel subutilizado: conceito indeterminado? Estatuto: 5º, § 1º

20.3 - CR: 182, § 4º, I,II e III

20.4 - FSP e incisos I,II e III

20.5- Implicações. Arts. 5º, 7º e 8º

## **21.DIREITO URBANÍSTICO E MUNICÍPIO**

**21.1- CR: 21,XX – 24,9 – 30,VIII e 182**

21.2- CONFRONTAR: 23, par. Único; 23,IX; 21,XX e 165, § 4º

## **22.CIDADE SUSTENTÁVEL**

22.1- ESTATUTO: 2º, I

22.2 - Ampliou-se o rol de D. Sociais?

## **23.URBANIZAÇÃO E URBANIFICAÇÃO**

23.1- Urbanização: fenômeno espontâneo de crescimento das aglomerações urbanas, confrontada com a população rural.

23.2- Urbanificação: atuação deliberada para criar áreas urbanas novas ou para modificar áreas já urbanizadas (forma de ORDENAÇÃO URBANÍSTICA DO SOLO).

## **24.CONCLUSÕES**

24.1 – Sonhos do Estatuto. Texto essencialmente abstrato. Diversidade sócio-econômica. Cidades envelhecidas (como operar neles transformações urbanísticas?) Gestão democrática do planejamento e orçamento. É possível implantar a política urbana, sem desenvolvimento econômico. DESTINO DAS CIDADES COMO NÚCLEOS DE SENTIMENTOS. Planos diretores.

