

Alexandre Levin
Georges Louis Hage Humbert

CURSO DE DIREITO URBANÍSTICO E DAS CIDADES SUSTENTÁVEIS

2ª edição

Edição atualizada, revista e ampliada

Incluindo

- Novo marco do saneamento
- estatuto das metrópoles
- regularização fundiária
- estatuto da cidade

G|Z
EDITORA

Rio de Janeiro
2022

1ª edição – 2017

2ª edição – 2022

© Copyright

Alexandre Levin / Georges Louis Hage Humbert

Presidente do Conselho Editorial: *Nelson Nery Costa*

Diagramação: *Olga Martins*

Imagem de capa: *lifeforstock*

CIP Brasil. Catalogação-na-fonte.
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

L645c

2. ed.

Levin, Alexandre

Curso de direito urbanístico e das cidades : incluindo novo marco do saneamento, estatuto das metrópoles, regularização fundiária, estatuto da cidade / Alexandre Levin, Georges Louis Hage Humbert. - 2. ed., atual., rev. e ampl. - Rio de Janeiro : GZ, 2021.

480 p. ; 24 cm.

Inclui bibliografia e índice

ISBN 978-65-5813-038-3

1. Direito urbanístico Brasil. I. Humbert, Georges Louis Hage. II. Título.

21-73368

CDU: 349.44(81)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

O titular cuja obra seja fraudulentamente reproduzida, divulgada ou de qualquer forma utilizada poderá requerer a apreensão dos exemplares reproduzidos ou a suspensão da divulgação, sem prejuízo da indenização cabível (art. 102 da Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Quem vender, expuser à venda, ocultar, adquirir, distribuir, tiver em depósito ou utilizar obra ou fonograma reproduzidos com fraude, com a finalidade de vender, obter ganho, vantagem, proveito, lucro direto ou indireto, para si ou para outrem, será solidariamente responsável com o contrafator, nos termos dos artigos precedentes, respondendo como contrafatores o importador e o distribuidor em caso de reprodução no exterior (art. 104 da Lei nº 9.610/98).

As reclamações devem ser feitas até noventa dias a partir da compra e venda com nota fiscal (interpretação do art. 26 da Lei nº 8.078, de 11.09.1990).

Reservados os direitos de propriedade desta edição pela
EDITORA GZ

contato@editoragz.com.br

www.editoragz.com.br

Av. Erasmo Braga, 299 - sala 202 - 2º andar - Centro

CEP: 20020-000 - Rio de Janeiro - RJ

Tels.: (0XX21) 2240-1406 / 2240-1416 Fax: (0XX21) 2240-1511

ÍNDICE SISTEMÁTICO

<i>Dedicatória</i>	V
<i>Nota dos autores à segunda edição</i>	IX
<i>Sobre os autores</i>	XI

Capítulo 1

O DIREITO URBANÍSTICO

1.1. Direito urbanístico e urbanismo	1
1.2. Direito urbanístico: evolução histórica, objeto e definição	5
1.3. O direito urbanístico como ramo autônomo do direito	7
1.4. Relações do direito urbanístico com outros ramos do direito	18
1.4.1. Considerações gerais	18
1.4.2. Relação do direito urbanístico com o direito constitucional	19
1.4.3. Relação do direito urbanístico com o direito administrativo	21
1.4.4. Relação do direito urbanístico com o direito ambiental	26
1.4.5. Relação do direito urbanístico com o direito civil	31
1.4.6. Relação do direito urbanístico com os demais ramos do direito.....	32

Capítulo 2

REGIME JURÍDICO CONSTITUCIONAL DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

2.1. O direito urbanístico e das cidades na Constituição 1988.....	35
2.2. A ordem urbanística na Constituição da República Federativa do Brasil	38
2.3. Competências em matéria urbanística.....	39
2.3.1. A forma de estado federada.....	39
2.3.2. As espécies de competências constitucionais.....	40
2.3.3. Competências constitucionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em matéria urbanística	41
2.4. A política urbana na Constituição Federal.....	44

Capítulo 3

PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS INFORMADORES DO DIREITO URBANÍSTICO

Capítulo 4

ELEMENTOS ESSENCIAIS À TUTELA DO INTERESSE URBANÍSTICO JURIDICAMENTE PROTEGIDO: MUNICÍPIO, CIDADES, ÁREA URBANA E RURAL

4.1. A importância de se definir o interesse urbanístico juridicamente protegido...	59
4.2. Município e cidades.....	59
4.3. Área urbana e área rural	65

Capítulo 5

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

5.1. Propriedade e direito de propriedade: necessárias distinções	71
5.2. Os bens públicos e privados	74
5.3. A função social da propriedade	77
5.3.1. Considerações iniciais. Breve noção histórica	77
5.3.2. Disciplina legal, natureza e conteúdo jurídico	79
5.3.2.1. Função social da propriedade como direito fundamental	80
5.3.2.2. Função social da propriedade como princípio jurídico	83
5.3.2.3. Função social da propriedade como prescrição autônoma	85
5.3.3. Direito urbanístico e das cidades e a função social da propriedade urbana	93
5.4. Função socioambiental da propriedade urbana	96
5.4.1. A questão terminológica	96
5.4.2. Função socioambiental da propriedade: sentido e alcance	99
5.4.3. Função socioambiental da propriedade urbana	104

Capítulo 6

FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

6.1. Funções sociais da cidade é norma jurídica.....	115
6.2. Função social da cidade é princípio jurídico constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata.....	120
6.3. Sentido e conteúdo jurídico de funções sociais da cidade.....	130
6.4. Funções sociais da cidade na Carta de Atenas e na Constituição da República Federativa do Brasil.....	137

Capítulo 7

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

7.1. A norma geral da ordem urbanística: Estatuto da Cidade	149
---	-----

7.1.1. Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.....	155
7.1.1.1. Definições e bases normativas.....	155
7.1.2. Da hipótese de incidência e procedimentos.....	157
7.2. Do IPTU progressivo no tempo.....	158
7.2.1. Definições e bases normativas.....	158
7.2.2. Da hipótese de incidência e procedimentos.....	159
7.3. Da desapropriação com pagamento em títulos.....	160
7.3.1. Definições e bases normativas.....	160
7.3.2. Hipótese de incidência e procedimentos.....	161
7.4. Da usucapião especial de imóvel urbano.....	163
7.4.1. Definições e bases normativas.....	163
7.4.2. Hipótese de incidência e procedimentos.....	164
7.5. Do direito de superfície.....	165
7.5.1. Definições e bases normativas.....	165
7.5.2. Hipótese de incidência e procedimentos.....	167
7.6. Do direito de preempção.....	168
7.6.1. Definições e bases normativas.....	168
7.6.2. Hipótese de incidência e procedimentos.....	168
7.7. Da outorga onerosa do direito de construir.....	170
7.7.1. Definições e bases normativas.....	170
7.7.2. Hipótese de incidência e procedimentos.....	172
7.8. Das operações urbanas consorciadas.....	172
7.8.1. Definições e bases normativas.....	172
7.8.2. Hipótese de incidência e procedimentos.....	175
7.9. Da transferência do direito de construir.....	178
7.9.1. Definições e bases normativas.....	178
7.9.2. Hipótese de incidência e procedimentos.....	178
7.10. Do estudo de impacto de vizinhança.....	179
7.10.1. Definições e bases normativas.....	179
7.10.2. Hipótese de incidência e procedimentos.....	181
7.11. Do plano diretor.....	182
7.11.1. Definições e bases normativas.....	182
7.11.2. Hipótese de incidência e procedimentos.....	183
7.12. Da gestão democrática da cidade.....	186
7.12.1. Definições e bases normativas.....	186

7.12.2. Hipótese de incidência e procedimentos.....	186
7.12.1. Definições e bases normativas	186
7.12.2. Hipótese de incidência e procedimentos.....	186

Capítulo 8

PLANO DIRETOR MUNICIPAL: PRINCIPAL INSTRUMENTO DO DIREITO URBANO BRASILEIRO

8.1. Considerações iniciais	189
8.2. A planificação urbanística	190
8.3. Plano urbano como instrumento jurídico e antinomias legais aparentes e reais.....	193
8.4. Inaplicabilidade dos critérios tradicionais de solução de antinomias aos conflitos havidos entre plano diretor e leis locais que regulam matéria urbana	198
8.5. Perplexidades causadas pela introdução do plano urbano no ordenamento jurídico pátrio.....	199
8.6. Intensificação da atividade planificadora do Estado e o plano como ato normativo	202
8.7. Planos de natureza indicativa	204
8.8. O plano da operação urbana consorciada (plano indicativo) não revoga o plano diretor	207
8.9. Plano diretor como instrumento fundamental do planejamento urbanístico	210
8.10. Limites da competência da União e dos Estados-membros em matéria urbanística – os planos nacionais e regionais de organização do espaço urbano.....	211
8.11. Planos regionais de desenvolvimento integrado para Municípios inseridos em regiões metropolitanas	213
8.12. Regras do Estatuto da Cidade sobre o plano diretor	216
8.13. Regras gerais sobre plano diretor no Estatuto da cidade: o plano diretor como parâmetro para o cumprimento da função social da propriedade urbana	216
8.14. Abrangência do plano diretor	219
8.15. Regras sobre Elaboração do plano diretor	221
8.16. Alteração do plano diretor.....	223
8.17. Revisão do plano diretor	224
8.18. Obrigatoriedade do plano diretor	225
8.19. Conteúdo mínimo do plano diretor.....	228
8.20. Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 607.940-DF	229

Capítulo 9

ESTATUTO DA METRÓPOLE (LEI Nº 13.089/2015) E PLANO DE
DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO: INSTRUMENTOS PARA
A EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS METROPOLITANAS

9.1. Introdução.....	235
9.2. Evolução legislativa	237
9.3. Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015).....	239
9.3.1. Região Metropolitana e aglomeração urbana	239
9. 2. Microrregião.....	241
9.4. Conteúdo mínimo das leis complementares que criam unidades territoriais e princípios de governança interfederativa.....	242
9.5. Função Metropolitana ou função pública de interesse comum.....	244
9.6. Interesse metropolitano e autonomia municipal.....	247
9.7. Plano de desenvolvimento integrado e plano diretor municipal: compatibilidade.....	252
9.8. Elaboração, aprovação, revisão e abrangência do plano de desenvolvimento urbano integrado	257
9.9. Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.857/PA pelo Supremo Tribunal Federal.....	260

Capítulo 10

CONCESSÃO URBANÍSTICA

10.1. Fundamento constitucional	261
10.2. Previsão no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – Lei nº 16.050, de 31.7.2014.....	262
10.2. 1. Exigência de processo licitatório	263
10.2. 2. Autorização legislativa específica.....	264
10.2.3. Ressarcimento da concessionária.....	264
10.3. Lei nº 14.917 de 7.5.2009 do Município de São Paulo, que dispõe sobre a concessão urbanística.....	265
10.3.1. Conceito de concessão urbanística apresentado pela Lei nº 14.917/2009	265
10.3.2. Natureza da concessão urbanística segundo a doutrina e conceito proposto.....	266
10.4. Desapropriação promovida pela concessionária.....	272
10.5. Desapropriação urbanística e funções sociais da cidade	274
10.6. A Lei nº 14.918, de 7 de maio de 2009, do Município de São Paulo: aplicação da concessão urbanística à área da Nova Luz	275

10.7. Concessão urbanística e diretrizes de política urbana	277
---	-----

Capítulo 11

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DO URBANISMO CONCERTADO

11.1. Considerações iniciais	281
11.2. Princípios jurídicos que fundamentam a aplicação das operações urbanas consorciadas.....	283
11.3. A necessidade de edição de lei municipal específica baseada no plano diretor municipal.....	285
11.4. Previsão da operação urbana consorciada no plano diretor municipal.....	287
11.5. Natureza jurídica.....	291
11.6. Finalidades da operação urbana consorciada.....	294
11.7. Benefícios urbanísticos destinados a induzir o parceiro privado a participar da operação urbana consorciada	295
11.8. Requisitos da lei específica que cria a operação urbana consorciada.....	300
11.8.1. Definição da área a ser atingida.....	301
11.8.2. Programa básico de ocupação da área.....	302
11.8.3. Programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação.....	302
11.8.4. Finalidades da operação	303
11.8.5. Estudo prévio de impacto de vizinhança.....	304
11.8.6. Contrapartida exigível dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função do uso dos benefícios urbanísticos previstos na lei que cria a operação urbana consorciada.....	307
11.8.7. Controle da operação obrigatoriamente compartilhado com a sociedade civil.....	309
11.9. Vedação à aplicação de recursos públicos na operação urbana consorciada	310

Capítulo 12

CERTIFICADOS DE POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO – CEPAC

12.1. Introdução	315
12.2. Natureza jurídica.....	316
12.3. Interesse do Município na emissão dos CEPAC	318
12.4. Requisitos para a emissão dos CEPAC.....	320
12.5. Plano Diretor Municipal.....	321
12.6. Lei Específica	321

12.7. Prospecto de Registro.....	322
12.8. Estudo de Viabilidade.....	324
12.9. Alienação do CEPAC por Leilão.....	326
12.9.1. Isonomia e vantajosidade.....	326
12.9.2. Regulação pela CVM.....	327
12.10. Aplicação dos recursos obtidos com a venda do CEPAC.....	327
12.11. Considerações finais.....	329

Capítulo 13

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

13.1. A questão habitacional no Brasil.....	333
13.2. Vantagens do processo de regularização fundiária em relação a outras políticas habitacionais.....	335
13.3. Regularização fundiária como diretriz de política urbana.....	336
13.4. Regularização fundiária em áreas públicas.....	338
13.5. Modalidades de regularização fundiária na Lei nº 13.465/2017.....	340
13.6. Aplicação da Reurb em áreas rurais.....	342
13.7. Instrumentos da Reurb.....	343
13.8. Legitimação fundiária na Lei nº 13.465/2017.....	343
13.9. Legitimação fundiária e usucapião.....	344
13.10. Inconstitucionalidade do dispositivo da Lei nº 13.465/2017 que prevê a legitimação fundiária.....	346
13.11. Ausência de critérios objetivos para a outorga da legitimação fundiária.....	349
13.12. Legitimação fundiária em áreas privadas.....	350
13.13. Legitimação fundiária em áreas públicas.....	352
13.14. Legitimação de posse na Lei nº 13.465/2017.....	355
13.15. Legitimação de posse no âmbito da Reurb-E.....	360
13.16. Fixação de critérios objetivos pela lei municipal.....	360
13.17. Usucapião especial de imóvel urbano.....	362
13.18. Concessão de uso especial para fins de moradia.....	364
13.19. Concessão de direito real de uso.....	368
13.20. Desapropriação em favor dos possuidores.....	369
13.21. Desapropriação por interesse social.....	370
13.22. Direito de preempção.....	371

Capítulo 14

LICENCIAMENTO URBANÍSTICO E O DIREITO DE CONSTRUIR

14.1. Licença para edificar como espécie do gênero licença.....	373
14.2. Competência vinculada para a expedição da licença para construir	374
14.3. Natureza do ato administrativo que outorga a licença para edificar	378
14.4. Nascimento do direito de construir e incidência de novas regras sobre índices construtivos: entendimento doutrinário e jurisprudencial.....	381
14.5. Direito de construir de acordo com a lei vigente no momento do pedido de outorga da licença	385
14.6. Possibilidade de suspender a emissão de licenças	391
14.7. Justa distribuição dos ônus decorrentes da atividade urbanística	393
14.8. Extinção da licença para construir	395
14.9. Silêncio administrativo	398
14.10. Direito de protocolo.....	400

Capítulo 15

ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PRATICADOS CONTRA A ORDEM URBANÍSTICA

15.1. Previsão de atos de improbidade administrativa pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).....	403
15.2. Conceito de improbidade administrativa e a Lei Federal 8.429/92	404
15.2.1. Espécies de atos de improbidade administrativa	406
15.2.2. Elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa	410
15.2.3. Sanções aplicáveis em função da prática de atos de improbidade administrativa	412
15.3. O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) e a função urbanística do Município	414
15.3.1. Dever-poder do Município de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.....	415
15.3.2. Instrumentos jurídicos urbanísticos especialmente referidos no art. 52 da Lei 10.257/2001: o rol exemplificativo de atos ímprobos praticados contra a ordem urbanística	416
15.3.2.1. Descumprimento da função social da propriedade pública	418
15.3.2.2. Utilização irregular das áreas adquiridas mediante o exercício do direito de preempção.....	420
15.3.2.3. Irregularidade na aplicação dos recursos auferidos mediante a outorga onerosa do direito de construir.....	420
15.3.2.4. Aplicação irregular dos recursos auferidos por meio de operações urbanas consorciadas	421

15.3.2.5. Desrespeito às regras que garantem a participação popular na elaboração do plano diretor	422
15.3.2.6. Desrespeito às regras que regulam o processo de revisão do plano diretor.....	424
15.3.2.7. Aquisição de imóvel mediante o exercício do direito de preempção por valor superior ao de mercado.....	425
15.3.3. Sanções aplicáveis nos casos de atos de improbidade administrativa praticados contra a ordem urbanística.	426
15.3.4. Possibilidade de previsão de hipóteses de atos de improbidade pelo Estatuto da Cidade: integração do seu art. 52 à Lei Federal 8.429/92.....	427
15.4. Ordem urbanística, ação civil pública e improbidade administrativa	428
15.5. Aplicabilidade das regras da Lei 10.257/2001 que preveem atos de improbidade administrativa cometidos contra a ordem urbanística	429

Capítulo 16

ASPECTOS URBANÍSTICOS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL (LEI FEDERAL Nº 11.445/2007)

16.1. Política federal de saneamento básico e desenvolvimento urbano e regional.....	433
16.2. Compatibilidade entre o plano de saneamento básico e o plano diretor municipal	435
16.3. Saneamento básico e processos de regularização fundiária.....	436
16.4. Prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico.....	439
16.4.1. Tipologias para a prestação regionalizada do serviço de saneamento básico.....	440
16.4.2. Unidade regional de saneamento básico como forma de prestação regionalizada do serviço de saneamento básico	444
16.4.3. Prestação regionalizada por meio de blocos de referência	445
16.4.4. A Lei nº 14.026/2020 e o estímulo à prestação integrada dos serviços de saneamento básico.....	446
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	449