

POLÍTICA URBANA

“Conjunto de estratégias e ações do poder público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades” (Jose dos Santos Carvalho Filho)

POLÍTICA PÚBLICA

Segundo Maria Paula Dallari:

“Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”

POLÍTICA URBANA

José dos Santos Carvalho Filho diz que política urbana é:

“o conjunto de estratégias e ações do poder público isoladamente ou em cooperação com o setor privado necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar social das comunidades”.

Objetivos

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. 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: ...

Ou seja, podemos resumir 3 objetivos:

1. desenvolvimento das funções sociais das cidades;
2. desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana;
3. garantia do bem-estar de seus habitantes.

Função social da cidade

Concepção de cidade em que há prevalência do **interesse comum sobre o direito individual de propriedade**.

O espaço urbano deve atender às necessidades da sociedade através de ações que busquem melhorar a qualidade de vida de seus habitantes. Para isso, deve haver um uso equilibradamente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano, e democratização dos espaços da cidade através de políticas e serviços públicos.

Função social da propriedade

O conceito de função social da propriedade baseia-se na ideia de que a propriedade, além de direito individual, deve atender aos interesses da coletividade à qual pertence.

Nossa Constituição Federal de 1988 adotou a ideia da função social da propriedade, fazendo que o regime jurídico brasileiro trate a propriedade como um direito individual fundamental **não-absoluto**. Assim, pelas normas brasileiras, só se garante o direito individual de propriedade se a propriedade estiver atendendo à sua função social.

Mas qual a definição exata de função social da propriedade? Como saber se uma propriedade atende a sua função social? A CF/88 decidiu que a propriedade cumpre função social sempre que atender ao Plano Diretor (art. 182, par. 2º). Ou seja, é o Plano Diretor de cada cidade que irá definir o que será considerado função social, considerando (art. 186):

- o aproveitamento racional e adequado;
- a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- a observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Veja abaixo a previsão do direito à propriedade na Constituição:

- Dos direitos e garantias fundamentais - Direitos individuais e coletivos

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

- Da ordem econômica e financeira
 - Princípios gerais da atividade econômica

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

III - função social da propriedade;

- Política Urbana

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

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

- Política agrícola e fundiária e da reforma agrária

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

...

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: ...

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Formas de obrigar o cumprimento da função social

- **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC)**

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. (...)

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, **do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento**, sob pena, sucessivamente, de:

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

Veja que o PEUC é uma forma que a Constituição Federal elegeu para garantir a função social da propriedade na qual exige-se do proprietário de solo urbano um determinado modo de uso do solo (parcelar, edificar, utilizar), sob pena de sanções, chegando inclusive à desapropriação. A opção do proprietário passa a ser de "fazer ou não fazer", caso não queira perder seu terreno.

Curiosidade: veja [aqui](#) como funciona a aplicação do PEUC no Município de São Paulo/SP.

- **Usucapião especial urbana**

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

outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

O usucapião especial urbano, por sua vez, não exige diretamente uma ação do proprietário do solo. A ideia desta norma constitucional é privilegiar quem dá uso adequado ao solo continuamente, mesmo não sendo ele proprietário até então. Única exceção à regra é quando o próprio Poder Público for o proprietário, situação em que não haverá usucapião.

Note que, ao estabelecer os requisitos para essa espécie de usucapião, a norma buscou afastar que o instituto fosse usado de forma aproveitadora e com má-fé por meio de exigir que a área seja utilizada para moradia e que o beneficiado não possua nenhum outro imóvel. Assim, tenta-se impedir que alguém utilize essa espécie de usucapião como negócio para obter lucro pessoal e reiterado.

A usucapião especial urbana diferencia-se das demais modalidades de usucapião previstas em nosso ordenamento jurídico por apresentar um prazo consideravelmente inferior (cinco anos), o que podemos interpretar como o reconhecimento do valor do solo urbano pela Constituição.