

PROTAGONISMO MUNICIPAL NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Municipal Protagonism in Urban Development Policy

Marcelo Cheli de Lima

Advogado do Senado Federal (DF, Brasil). Ex-Procurador autárquico federal do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo. Advogado. Mestre em Direito Financeiro e Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Largo São Francisco). Pós-graduado em Direito e Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), pós-graduado em Direito Tributário e Aduaneiro pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).

Nathalia Leone Marco

Advogada Especialista em Direito Municipal pela Escola Paulista de Direito - EPD. Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental da Prefeitura do Município de São Paulo, atuando na Procuradoria Geral do Município (SP, Brasil). Autora de artigos jurídicos no âmbito do Direito Público. Professora de cursos preparatórios para concursos públicos. Aprovada no concurso para Procurador do Município de São Paulo.

Resumo

A Constituição Federal outorgou aos Municípios a competência para executar a política de desenvolvimento urbano, desde que atendidas as diretrizes gerais estabelecidas em lei nacional. Não obstante a competência outorgada ao poder público municipal para executar essa política, a própria Constituição não conferiu expressamente aos Municípios competência legislativa concorrente para legislar sobre direito urbanístico. Diante dessa realidade, e considerando o protagonismo dos entes locais na execução da política urbana, qual é o papel dos Municípios diante da ausência de competência para legislar concorrentemente sobre direito urbanístico? O presente artigo pretende perquirir acerca do tema e analisar os princípios e institutos jurídicos previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade, com o objetivo de responder à questão supra.

Palavras-chave: Direito urbanístico. Município. Política de desenvolvimento urbano. Competências municipais. Competência legislativa concorrente.

Abstract

The Federal Constitution granted municipalities the authority to implement urban development policy, provided that it meets the general guidelines established by national law. Notwithstanding the competence that is granted to the municipal public power to execute the urban development policy, the Constitution itself did not expressly grant to the Municipalities concurrent legislative competence to legislate on urban law. Faced with this reality, considering the protagonism of local entities to implement urban policy, what is the role of municipalities in the face of the lack of competence to concurrently legislate on urban law? This article intends to inquire about the subject and analyze the principles and legal institutes provided for in the Constitution and in the Statute of Cities, aiming to answer the above question.

Keywords: Urban law. Municipality. Urban development policy. Municipal competences. Concurrent legislative competence

Sumário:

1. Introdução; 2. O Município na Constituição de 1988; 3. Divisão de competência legislativa em matéria urbanística; 4. Autonomia e protagonismo municipal em matéria urbanística; 4.1. Legislar sobre assuntos de interesse local; 4.2. Suplementar a legislação federal e estadual no que couber; 4.3. Promover o adequado ordenamento territorial; 5. Normas gerais de direito urbanístico: limites no Estatuto da Cidade; 5.1 Hipóteses taxativas do direito de preempção; 5.2 Concessão de uso especial para fins de moradia; 5.3. Prazo máximo para o município dar adequado aproveitamento ao imóvel após desapropriação-sanção; 6. Conclusão; Referências.

1. INTRODUÇÃO

No complexo sistema de repartição de competências adotado pela Constituição de 1988, o Município foi dotado de inúmeras atribuições, consequência de sua elevação à categoria de ente federativo dotado de autonomia. Dentro do federalismo cooperativo, tais atribuições devem ser pautadas de forma harmônica ao lado dos demais entes federados.

Quando se trata de suas competências privativas ou comuns, não há muito o que discutir. As questões mais problemáticas surgem no campo da competência concorrente.

O direito urbanístico, tema tratado pela primeira vez na atual Constituição, foi inserido no rol do art. 24, cujos assuntos são de competência legislativa concorrente. Em sua literalidade, apenas a União, os Estados e o Distrito Federal seriam competentes para legislar sobre direito urbanístico.

Diante da ausência de previsão expressa dos Municípios no rol de entes que podem legislar concorrentemente, surge a seguinte questão: na dicção do art. 182, *caput*, da Constituição, considerando que os Municípios são os executores da política de desenvolvimento urbano, é possível afirmar que os entes locais podem legislar sobre direito urbanístico?

Neste artigo, pretende-se delinear a competência dos entes federativos em matéria de direito urbanístico, relacioná-la com o protagonismo do Município na execução da política de desenvolvimento urbano e, mesmo diante da ausência de previsão expressa, investigar se os entes locais têm competência para legislar acerca da matéria.

Será perquirida, igualmente, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a qual será analisada à luz da Constituição, especialmente no que se refere à competência da União para estabelecer normas gerais em matéria de competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, além de possíveis incursões em temas que seriam de competência privativa dos Municípios.

A resposta à pergunta haurida do tema proposto não prescinde da verificação da posição do Município na Constituição, especialmente no que tange à autonomia que lhe é concedida pela *Norma normarum*, à divisão de competências em matéria de direito urbanístico, ao protagonismo dos entes locais na execução da política de desenvolvimento urbano e, finalmente, às normas gerais sobre direito urbanístico editadas pela União, especialmente o Estatuto da Cidade.

Parte-se do ponto de que a palavra “protagonismo”, neste estudo, refere-se à preponderância da atuação do Município em matéria urbanística na Constituição de 1988, em comparação com a União e os Estados-membros.

2. O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Brasil é um Estado Federal formado pela união indissolúvel dos Estados membros, do Distrito Federal e dos Municípios, ou seja, associam-se, de forma harmoniosa, vários centros de poder político autônomo (entes federados).

Segundo Marcelo Cheli de Lima, seguindo doutrina majoritária, a federação brasileira é indissolúvel, nos termos da Constituição; ademais, na dicção do autor, no Brasil a organização político-administrativa compreende quatro entes federados, a saber: União, Estados membros, Distrito Federal e os Municípios, *in litteris*:

O Estado Brasileiro é uma federação formada pela união indissolúvel dos Estados membros, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme prevê nossa Constituição Federal (CF, art. 1º, caput). O federalismo é uma forma de Estado que pressupõe a conjugação de vários centros de poder políticos autônomos. No Brasil, a organização político-administrativa compreende 04 (quatro) entes federados: a União, os Estados membros, o Distrito Federal e os Municípios (Lima, 2020, p. 21-45).

A Constituição Federal de 1988 foi pioneira ao elevar o Município a ente federativo, dotado de autonomia administrativa, financeira, política e legislativa.

Michel Temer, nos lembra a doutrina (Mendes; Carneiro, 2016, p. 11), fala que a autonomia municipal é uma realidade anterior à existência do Estado brasileiro, uma vez que as cidades e vilas nasceram muito antes da existência do Estado unitário imperial ou mesmo do Estado republicano.

A autonomia conferida aos entes locais pela Constituição de 1988, na dicção de Paulo Bonavides, configura indubitavelmente o avanço mais considerado de proteção e abrangência recebido por este instituto na nossa história:

As prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história.

Com efeito, as mudanças havidas, conforme intentaremos demonstrar, alargaram o raio de autonomia municipal no quadro da organização política do país, dando-lhe um alcance e profundidade que o faz indissociável da essência do próprio sistema federativo, cujo exame, análise e interpretação já se não pode levar a cabo com indiferença à consideração de natureza e, sobretudo, da dimensão trilateral do novo modelo de federação introduzido no país por obra da Carta Constitucional de 05 de outubro de 1988.

[...]

Todavia, no Brasil, com a explicitação feita na Carta de 1988, a autonomia municipal alcança uma dignidade federativa jamais logrado no direito positivo das Constituições antecedentes (Bonavides, 2004, p. 344-345).

A ideia de ampliar a autonomia municipal não ganhou adeptos apenas no Brasil, porquanto já cogitada pela República Federativa da Alemanha, no entanto, no país europeu a Comissão da Câmara dos Deputados emitiu parecer negativo a toda inovação que viesse alterar a posição constitucional do Município no ordenamento federativo alemão:

Não é somente o Brasil que se têm congregado vastas correntes de opinião para alargar a esfera do município na organização estrutural da forma de Estado. Também na República Federal da Alemanha esteve essa ideia tão viva e presente que dela se ocupou a Comissão da Câmara dos Deputados (*Bundestag*), incumbida de fazer uma enquete sobre a reforma da Constituição. A comissão, contudo, ao contrário do que esperavam algumas forças políticas, emitiu parecer negativo a toda a inovação que viesse alterar a posição constitucional do município no ordenamento federativo alemão. Pelo que consta no famoso Relatório intitulado *Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform (II), Bund und Länder* (1973-1976), a Comissão rejeitou a proposta de introduzir-se no Conselho Federal (*Bundesrat*), equivalente ao nosso Senado, uma representação dos municípios, por entender que isto conduziria a uma completa federalização (*Vollföderalisierung*), não somente das esferas estatais, mas também das municipais, provocando assim alteração substancial da ordem federativa, bem como mudanças de qualidade e estrutura do *Bundesrat* (Bonavides, 2004, p. 345).

Na Alemanha, nas palavras do autor, cogitou-se a inclusão de representação dos municípios no *Bundesrat* o que permitiria os entes locais participar, v.g., da inovação do ordenamento jurídico, por meio de alteração da Constituição e da criação de leis.

Sobre a autonomia municipal, ainda é importante frisar que esta engloba vários aspectos, que podem ser sistematizados em três categorias, a saber: (a) autonomia política; (b) autonomia administrativa; e (c) autonomia financeira (Conti, 2001, p. 12-16).

A autonomia política ou autogoverno dos municípios manifesta-se pela demarcação, na Constituição, dos poderes da entidade descentralizada, abrange, inclusive, os poderes de auto-organização (Conti, 2001, p. 12-16).

Autoadministração ou autonomia administrativa consiste na capacidade do município estabelecer sua Administração Pública para prestar os serviços locais à população e cumprir as atribuições previstas no ordenamento jurídico.

A autonomia financeira, finalmente, é a capacidade outorgada pela Constituição Federal aos municípios de cobrar tributos para custear suas atividades. A autonomia financeira, nos escólios de José Maurício Conti, é de fundamental importância, porquanto:

Sem recursos para se manter, as entidades federadas estão fadadas ao fracasso. Não poderão exercer as funções que lhes competem, e passarão a depender do poder central para financiar suas atividades, circunstância que aniquila todo e poder autônomo que se lhes atribua (Conti, 2001, p. 14).

O autor supracitado tem razão, não se cogita da prestação de serviços sem recursos financeiros para custeá-los, ademais, não seria possível o exercício das autonomias políticas e administrativa pelos municípios se estes entes dependessem, tão somente, dos recursos financeiros transferidos dos entes central e regional.

3. DIVISÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA URBANÍSTICA

Primeiramente, cumpre destacar que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a fazer o que se chama de “constitucionalização do direito urbanístico”, pois, pela primeira vez, o tema aparece em um capítulo próprio, ainda que curto, tratando da política urbana (Oliveira; Marco, 2021, p. 431).

Esse curto capítulo abarca os artigos 182 e 183 da Magna Carta; o primeiro demonstra o protagonismo do município em matéria de desenvolvimento urbano; o segundo traz o regramento para a usucapião especial urbana.

Necessário, então, estabelecer quais os delineamentos da competência legislativa em matéria urbanística, traçando o que cabe à união, estados, distrito federal e municípios e, ainda, se estes estão contemplados no âmbito da competência concorrente.

Saber se determinado assunto está na seara do direito urbanístico, ou seja, no estudo dos princípios e normas que regem os espaços habitáveis, é de fundamental importância para definir as regras de competência. Isso fica evidente quando se cogita que as restrições de vizinhança, por exemplo, são de competência exclusiva da União, por serem normas de direito civil, ao passo que as limitações urbanísticas, que são imposições de

ordem pública oriundas do poder de polícia, são de competência simultânea de todos os entes estatais, pela dicção dos artigos 24, I e 30, I (Meirelles, 2017, p. 551).

Conforme destacado pela professora Fernanda Dias Menezes de Almeida, no que tange à repartição de competências na federação brasileira, foi estruturado um sistema complexo, no qual convivem as competências privativas com as competências concorrentes, “abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação” (Almeida, 2013, p. 58).

Cumprir destacar, inicialmente, a competência material da União, trazida no artigo 21, inciso XX, para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Quanto aos transportes, tem-se a lei federal 12.587/12, que instituiu a Política Nacional da Mobilidade Urbana, que é fundamental para a sustentabilidade das cidades.

Chegando à competência para legislar sobre direito urbanístico, verifica-se que a competência legislativa é concorrente, pela dicção do artigo 24, inciso I, da Constituição. Ou seja, são competentes para legislar, inicialmente, a União, os Estados e o Distrito Federal.

Para a União, cabe a edição de normas gerais de direito urbanístico, ou seja, normas que garantam a unidade e integração para o desenvolvimento nacional e que, ao mesmo tempo, permitam a flexibilidade para que Estados e Municípios possam legislar de acordo com suas particularidades regionais e locais (Meirelles, 2017, p. 555).

Hely Lopes Meirelles faz uma importante advertência:

Legislar é editar regras gerais de conduta; não é intervir executivamente nas entidades federadas, impondo padrões standardizados nos mínimos detalhes. O que se reconhece à União é a possibilidade de estabelecer normas gerais de Urbanismo, vale dizer, imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional. Ultrapassando esses limites, a ação federal atentará contra a autonomia estadual e municipal e incorrerá em inconstitucionalidade (Meirelles, 2017, p. 556).

No que diz respeito aos Estados membros, a Constituição Federal de 1988, ao abrir a eles a possibilidade de legislar concorrentemente em diversas matérias que, anteriormente, escapavam de sua atividade legiferante, ampliou-lhes o horizonte e incentivou-lhes a criatividade, como pontua a professora Fernanda Menezes (Almeida, 2013, p. 61).

Sua competência é residual, uma vez que são reservadas a eles as competências que não sejam vedadas pela Constituição (artigo 25, §1º). As duas competências expressas estabelecidas pela Constituição aos Estados é a exploração, diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado (artigo 25, §2º) e a instituição, mediante lei complementar, de regiões metropolitanas (artigo 25, §3º).

Eles suplementam ou complementam a legislação editada pela União, de acordo com as peculiaridades regionais. Assim, podem editar planos regionais, criar regiões metropolitanas ou regulamentar institutos criados pela legislação federal, além de colaborar com os Municípios para a execução das políticas públicas (Medauar, 2019, p. 50-51).

A falta de edição de leis estaduais de urbanismo, que dariam direção a seus municípios e conjugação dos planos diretores ao sistema estadual, faz com que haja ausência de integração dos planos diretores, que surgem isolada e esparsamente no território estadual (Meirelles, 2017, p. 573).

Importante destacar que essa competência legislativa mais reduzida não se aplica ao Distrito Federal, ente federativo híbrido, que acumula competências estaduais e municipais. Em sua vertente municipal, o Distrito Federal possui uma competência ampla, como será demonstrado neste trabalho ao discorrermos sobre o município.

4. AUTONOMIA E PROTAGONISMO MUNICIPAL EM MATÉRIA URBANÍSTICA

Conforme mencionado, a Constituição Federal traz importantes competências ao município em seu art. 30 e também em outros dispositivos, como o artigo 144, §8º, no qual fica o ente autorizado a constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Destaca-se neste trabalho as três mais relevantes ao nosso objeto de estudo, uma vez que o ente é o maior executor da política urbana.

Defende-se neste trabalho a ideia de que o município, a despeito de não estar incluído no rol dos entes aptos a legislar concorrentemente, possui, sim, essa competência.

Tal ideia é reforçada pela professora Fernanda Menezes, ao falar do artigo 30: “[...] preferiu o constituinte englobar num mesmo artigo as competências legislativas e materiais, privativas e *concorrentes* (g.n.), abandonando a técnica mais racional de separar essas modalidades em artigos diferentes” (Almeida, 2013, P. 100).

Fernanda Dias Menezes (Almeida, 2013, p. 140) diz que os Municípios, ao não estarem incluídos no rol do art. no 24, “[...] não significa que estes estejam excluídos da partilha, sendo-lhes dado suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, conforme dispõe o artigo 30, II, da Constituição”. A autora chama essa modalidade de *competência concorrente primária*, porque prevista na Constituição, mas diferente da aplicada para União e Estados.

Posição idêntica foi adotada por Hely Lopes Meirelles (Meirelles, 2017, p. 554), que adverte que o Município deve apenas se atentar para dois fatores: certificar-se de que o assunto é classificado como de interesse local e respeitar os limites da legislação federal ou estadual em vigor.

Verifica-se, inclusive, que muitos dos assuntos listados no rol do artigo 24, além do direito urbanístico, podem conter interesse local, tais como: proteção do meio ambiente, defesa da saúde, proteção à infância e à juventude, entre outros.

Neste estudo, segue-se a posição do referido autor, para o qual o município tem competência ampla em matéria urbanística, decorrente, principalmente, de três previsões da Constituição federal: legislar sobre assuntos de interesse local; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial e suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber.

4.1 LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é privativa do Município e aparece no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. A expressão substitui o “peculiar interesse” da constituição pretérita.

A doutrina é pacífica no sentido de entender interesse local como aquele em que *prepondera* os interesses municipais, o que não precisa ocorrer de forma exclusiva, uma vez que um mero interesse local pode ter reflexos regionais ou até mesmo nacionais.

José Afonso da Silva (Silva, 2012, p. 478) observa a dificuldade, no Estado moderno, de identificar o que é interesse geral em relação ao interesse regional ou local, uma vez que muitos problemas não são de interesse nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares a um Estado, por abrangerem dois ou mais deles.

O que dirá se uma matéria é, ou não, de interesse local é a própria casuística. Tempo de espera em fila de banco, distância mínima entre estabelecimentos e horário de funcionamento de comércio são exemplos de assuntos já entendidos como de interesse local pelo Supremo Tribunal Federal, muitas vezes até sumulados, tais como a Súmula Vinculante 38: é competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

4.2 SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL NO QUE COUBER

Estados e Municípios podem exercer a competência plena ou suplementar, essa última sendo supletiva ou complementar. Competência suplementar supletiva é a faculdade de regulamentar integralmente determinada matéria na ausência de norma geral federal ou estadual acerca do tema. Já a complementar é aquela que permite aos Estados e Municípios inteirarem a legislação federal, tratando de assuntos que não foram falados por ela (Lima, 2022, p. 92).

A expressão *no que couber deve ser interpretada como de acordo com o interesse local*. Diante de legislação federal e estadual em matéria urbanística, cabe ao Município suplementá-la de acordo com suas peculiaridades.

A legislação local não engloba apenas as leis votadas pela Câmara e promulgadas pelo Prefeito, mas também os Regulamentos vindos do Executivo. Suplementar a legislação federal e estadual é tratar de matérias que, originalmente, não fazem parte da competência municipal, mas, havendo interesse local, o assunto pode ser objeto de lei pelo Município (Costa, 2015, p. 140).

Vamos além para falar que, havendo interesse local, o assunto *deverá* ser objeto de lei pelo Município, uma vez que estaremos diante de competência *exclusiva* municipal.

4.3 PROMOVER O ADEQUADO ORDENAMENTO TERRITORIAL

O artigo 30, inciso VIII, estabelece que cabe ao Município promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Tal autonomia foi reconhecida em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em junho de 2021, cuja ementa transcrevemos abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º a 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais. Precedentes. 2. Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo. Precedentes. 3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes. 4. É inconstitucional norma de Constituição estadual pela, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo.

(ADI 6602, Relator(a): Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 14 de junho de 2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 23-06-2021 PUBLIC 24-06-2021)

Percebe-se que, no julgamento da ADI 6602/SP, foi reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição Paulista que usurpavam a competência municipal de ordenação do território. Tais dispositivos criavam restrições à desafetação de áreas verdes ou institucionais no Estado.

Na defesa da norma impugnada, o Governador do Estado aduziu que o texto da Constituição Paulista estava inserido no regular exercício da competência atribuída aos Estados e ao Distrito Federal para editar normas suplementares sobre direito urbanístico, proteção ao meio ambiente e controle da poluição.

Destacamos: “[...] ainda que os Estados tenham competência para editar legislação suplementar em matéria urbanística [...], reconhece-se o protagonismo que o texto constitucional conferiu aos Municípios em matéria de política urbana”.

Dessa maneira, é reiterado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que assuntos como ordenamento territorial, planejamento urbano, fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo estão dentro do rol de assuntos de interesse local, sendo de competência exclusiva do Município.

De fato, as competências mais relevantes em matéria urbanística são destinadas aos Municípios, uma vez que são os entes mais próximos à realidade da população e habilitados constitucionalmente a promover o adequado ordenamento territorial, o que justifica seu

maior destaque nessa seara. Contudo, devemos lembrar que esse fato não exclui a atuação concertada entre os entes da federação, dentro do conceito de federalismo cooperativo, no qual os diversos entes devem fazer uso dos instrumentos de cooperação, como convênios e consórcios públicos (Medauar, 2019, p. 230).

5. NORMAS GERAIS DE DIREITO URBANÍSTICO: LIMITES NO ESTATUTO DA CIDADE

A edição do Estatuto da Cidade - Lei federal 10.257/01 -, trouxe três avanços muito importantes: regulamentou, após treze anos, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, supriu a lacuna que havia a respeito de uma lei federal sistematizada - até a sua edição, só havia leis esparsas relacionadas ao Direito Urbanístico - e tentou uniformizar a política urbana no território nacional.

Impende salientar que o Estatuto da Cidade é “lei-quadro”, expressão comumente usada pelo direito constitucional da Europa continental para se referir a leis que

traçam a delimitação geral de determinados institutos ou procedimentos, com vistas à uniformização do seu regime jurídico em um dado território, de modo a evitar a excessiva fragmentação desse regime jurídico, por meio da multiplicação de leis e regulamentos que não possuam um vínculo sistêmico (Medauar, 2019, p. 52).

O Estatuto da Cidade, ao mesmo tempo em que deu ênfase a questões de caráter social, como a usucapião coletiva de imóvel urbano, também regulamentou instrumentos altamente sofisticados do ponto de vista capitalista, como o CEPAC (Maximiano; Nohara, 2017, p. 146).

Interessante notar que algumas experiências municipais moldaram o texto do referido diploma. A título de ilustração, trazemos o exemplo citado por José Antonio Aparecido Junior: a operação urbana consorciada. A Operação Urbana Faria Lima foi a inspiração para o texto que institui o instrumento da operação urbana consorciada no Estatuto da Cidade (Aparecido Junior, 2017, p. 185).

A lei federal trouxe, ainda, a mais importante criação paulistana, os certificados de potencial adicional de construção – CEPAC, também trazido na Lei da Operação Urbana Faria Lima e adotou uma nova nomenclatura: operação urbana, para o Estatuto, é operação urbana consorciada.

Outros instrumentos, a despeito de não estarem regulamentados na legislação federal, nasceram da experiência municipal. O referido autor traz o exemplo da concessão urbanística, normatizada pela primeira vez no Município de São Paulo. Não foi prevista no Estatuto, tendo surgido no Plano Diretor Estratégico de 2002 e regulamentada pela Lei Municipal 14.917/2009 (Aparecido Junior, 2017, p. 254).

Sendo a mais importante norma geral de caráter urbanístico, interessante observar alguns pontos que poderiam, em tese, ter extrapolado essa competência.

5.1 HIPÓTESES TAXATIVAS DO DIREITO DE PREEMPÇÃO

O direito de preempção é previsto no artigo 25 e seguintes do Estatuto, e consiste na preferência conferida ao Poder Público municipal para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá esse direito.

Essa lei municipal deve, necessariamente, enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas no artigo 26 do Estatuto, que prevê hipóteses fechadas, tais como regularização fundiária e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Por mais abrangente que as hipóteses do artigo 26 possam parecer, entendemos que essa obrigatoriedade de enquadramento avança a competência municipal, uma vez que o Município deveria ter autonomia para prever outras hipóteses, de acordo com o interesse local.

5.2 CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

A previsão da concessão de uso especial para fins de moradia, instituto de regularização fundiária em áreas públicas, foi vetada do texto do Estatuto da Cidade, uma vez que imprecisões no projeto de lei poderiam ocasionar riscos à aplicação do instrumento. Assim, foi editada a medida provisória 2.220/01 com o regramento do instituto da concessão individual e coletiva. Posteriormente, a medida provisória 759/16, convertida na Lei 13.465/17, estendeu a data máxima para as ocupações.

Há quem entenda que esse regramento não seria aplicável a Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que lei federal não poderia impor esse instituto a todos, o que violaria a autonomia federativa. Assim, as regras teriam aplicabilidade somente para imóveis de propriedade da União.

Entendemos que cada município tem autonomia para aplicar, ou não, esse instituto em sua área, também pautado no interesse local e na plena capacidade de regular o espaço urbano.

5.3 PRAZO MÁXIMO PARA O MUNICÍPIO DAR ADEQUADO APROVEITAMENTO AO IMÓVEL APÓS DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO

A desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública é exclusiva do Município e adotada quando descumpridas as medidas antecedentes para a função social da propriedade urbana.

O artigo 8º, §4º, prevê que o Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

O estabelecimento de prazo máximo para aproveitamento do imóvel fere a autonomia municipal, pois ignora as particularidades de cada município, que, a depender do caso, poderá precisar de um prazo maior para dar a devida destinação ao imóvel.

5.4 PROIBIÇÃO DE ISENÇÃO NO CASO DE IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO (PROGRESSÃO SANÇÃO)

O estatuto da cidade prevê que é defesa a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva (progressão sanção do IPTU), conforme dicção do art. 7º, § 2º.

Contudo, tal proibição viola a Constituição, notadamente o teor do art. 182, § 4º, II, porquanto a Lei maior não autorizou a União a proibir isenção ou anistia, mas tão somen-

te dispor sobre a progressão sanção, ademais, os municípios têm autonomia financeira, ou seja, possuem competência para, entre outros impostos, instituir o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), como corolário, os entes locais têm competência plena para instituir hipóteses de exclusão do crédito tributário.

A União, portanto, ao instituir a referida vedação, extrapola sua competência de estabelecer diretrizes e normas gerais e desrespeita a autonomia municipal, legislativa e financeira.

6. CONCLUSÃO

Os municípios têm o protagonismo na execução da política de desenvolvimento urbano, nos termos da Constituição, mas os entes locais podem legislar sobre direito urbanístico?

A resposta é afirmativa, conforme defendido, com fundamento no art. 30, I e II e VIII, da Lei maior, os municípios têm competência para estabelecer normas jurídicas sobre direito urbanístico, por meio de sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local, para suplementar a legislação federal e estadual ou promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, desde que o faça com o escopo de viabilizar a execução da política de desenvolvimento urbano, nos termos do art. 182, *caput*, da Constituição.

Isto porque, a atual ordem constitucional outorgou aos entes locais competências bastantes amplas (como nunca antes na história constitucional brasileira), portanto, nos termos da Constituição, tais entes têm autonomia, entre outras, legislativa.

Tal autonomia, é suficientemente delimitada no texto magno e, no que tange ao direito urbanístico, encontra previsão no rol de competências legislativa concorrente nos termos do art. 24, *caput*, I.

A União, conforme cediço, estabeleceu norma geral (Estatuto da Cidade) que fixa diretrizes gerais sobre política de desenvolvimento urbano e direito urbanístico, no entanto, extrapolou acerca da definição de normas e diretrizes gerais, estabelecendo regras específicas, invadindo a competência dos municípios, por exemplo, na proibição geral de concessão de isenção de IPTU cobrado utilizando a técnica de tributação conhecida como progressão sanção (IPTU progressivo no tempo).

Finalmente, é irrefragável que o protagonismo outorgado pela Constituição Federal aos municípios para executar sua política de desenvolvimento urbano, não obstante as diretrizes gerais fixadas pela União por meio de lei (Estatuto da Cidade), depende, em certa medida, da possibilidade de os entes locais estabelecerem, por meio de sua competência legislativa, normas jurídicas atinentes ao direito urbanístico.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. **Direito urbanístico aplicado**: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6602. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 14 junho de 2021. Tribunal Pleno. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 122, div. 23 jun. 2021, pub. 24 jun. 2021

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. – São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

LIMA, Leo Vinicius Pires de. **Tratado de direito urbanístico**: livro I. São Paulo: Gráfica Paulo's, 2022.

LIMA, Marcelo Cheli de. **Federalismo fiscal, autonomia financeira dos Municípios e dívida pública**: a responsabilidade pessoal do agente público municipal pelo descumprimento de normas jurídicas que disciplinam a contração de operações de crédito realizadas pelos Municípios. Revista Brasileira de Direito Municipal. RBDM, Belo Horizonte, ano 21, n. 78, p. 21-45, out./dez. 2020.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública**: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2017.

MEDAUAR, Odete *et al.* (coord.). **Direito urbanístico: estudos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18. ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDES, Gilmar Mendes; CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.

OLIVEIRA FILHO, Gilberto Bernardino de; MARCO, Nathalia Leone (coord.). **A Boa gestão pública e o novo direito administrativo**: dos conflitos às melhores soluções práticas. São Paulo: SGP – Soluções em Gestão Pública, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

Recebido em: 29/04/2025

Aceito em: 04/08/2025