



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

APOSTILA DO 691º CURSO

Gestão Jurídica do Território Municipal

*Obras, Posturas e Ordenamento do Solo na Construção da Cidade
Sustentável*

Dr. Jarbas de Souza Silveira

Advogado — OAB/MG 147.851 · Especialista em Direito e Administração Pública

EDIÇÃO 2026 · CARGA HORÁRIA: 12 HORAS-AULA · ÊNFASE NA
ATUAÇÃO DO VEREADOR

Ficha técnica

Título	Gestão Jurídica do Território Municipal — Obras, Posturas e Ordenamento do Solo na Construção da Cidade Sustentável
Natureza	Apostila didática do 691º Curso de Capacitação — material de apoio às aulas, para distribuição impressa aos participantes
Autor e instrutor	Dr. Jarbas de Souza Silveira — Advogado, OAB/MG 147.851; Especialista em Direito e Administração Pública. Contato: jarbassilveira.adv@gmail.com
Realização	Gênesis — Capacitação em Gestão Pública
Público-alvo	Vereadores, assessores parlamentares, procuradores e servidores de Câmaras Municipais; gestores e servidores de Prefeituras com atuação em obras, posturas e planejamento urbano
Carga horária	12 horas-aula, em 8 módulos temáticos
Nível	Intermediário — pressupõe familiaridade básica com o processo legislativo municipal
Edição	1ª edição — setembro de 2026
Fontes de verificação	Toda a jurisprudência citada foi conferida, em setembro de 2026, nos portais oficiais do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; os textos legais, no portal da Presidência da República (Planalto). Precedentes ainda pendentes de julgamento estão expressamente sinalizados como tal.
Formatação	Papel A4, margens de 2,5 cm, corpo em fonte serifada 12 pt com entrelinha 1,5; referências e notas conforme ABNT NBR 6023 e NBR 10520
Direitos	Material de uso exclusivo dos participantes do curso. Proibida a reprodução, total ou parcial, sem autorização expressa do autor. As transcrições de teses, súmulas e ementas são de domínio público e reproduzem as fontes oficiais.

Como citar (ABNT): SILVEIRA, Jarbas de Souza. *Gestão jurídica do território municipal: obras, posturas e ordenamento do solo na construção da cidade sustentável*. Apostila do 691º Curso de Capacitação. Belo Horizonte: Gênesis — Capacitação em Gestão Pública, 2026.

Sumário

Apresentação	6
Objetivos de aprendizagem	8
Módulo I — Construir com Segurança	10
1.1 O Código de Obras como instrumento de segurança	10
1.2 A base constitucional da competência municipal	11
1.3 O preço de um Código de Obras defasado	12
1.4 Natureza jurídica e abrangência do Código de Obras	13
1.5 Acessibilidade: uma exigência inafastável	14
1.6 Resiliência: sustentabilidade e prevenção de desastres	14
1.7 Responsabilidade técnica, licenciamento previsível e modernização com equilíbrio	15
1.8 Articulação com as normas ambientais e sanitárias	17
Módulo II — Ordem e Convívio Urbano	22
2.1 O conceito de posturas municipais e os conflitos da convivência	22
2.2 A fronteira entre disciplina e excesso	23
2.3 A competência municipal sobre o horário de funcionamento	23
2.4 As posturas municipais e a livre concorrência	24
2.5 O controle da poluição sonora: parâmetros objetivos	25
2.6 Publicidade, mobiliário urbano e uso dos logradouros	26
2.7 A estrutura do Código de Posturas e a disciplina do funcionamento das atividades	27
2.8 A ocupação ordenada dos espaços públicos e a visão integrada	29
Módulo III — Fiscalização Urbana	34
3.1 Dois extremos: fiscalização frágil ou arbitrária	34
3.2 Falta de procedimento: causa de nulidade	35
3.3 Poder de polícia: conceito, fundamento e atributos	36
3.4 Os limites do poder de polícia	37
3.5 O devido processo na esfera administrativa	38
3.6 Os instrumentos de fiscalização e o auto de infração	38
3.7 Proporcionalidade, gradação das sanções e sistema recursal	40

3.8 Por uma fiscalização integrada e inteligente	42
Módulo IV — Organização do Território	46
4.1 O problema central: a expansão desordenada e os seus custos	46
4.2 Áreas de risco, ocupações irregulares e faixas marginais	47
4.3 A competência constitucional do Município sobre o solo urbano	48
4.4 O zoneamento e a função social da propriedade urbana	49
4.5 Os parâmetros urbanísticos de ocupação	50
4.6 A estrutura da Lei de Uso e Ocupação do Solo e a compatibilidade de usos	51
4.7 O parcelamento do solo e a exigência de infraestrutura	52
4.8 Integração normativa e poder de polícia sobre o uso do solo	53
Módulo V — Instrumentos da Política Urbana	59
5.1 O problema: subutilização e retenção especulativa do solo urbano	59
5.2 As diretrizes gerais e o repertório de instrumentos do Estatuto da Cidade	60
5.3 Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC)	60
5.4 O IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção	61
5.5 Outorga onerosa do direito de construir e operações urbanas consorciadas	62
5.6 O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)	63
5.7 Regularização fundiária urbana e o direito à moradia	64
5.8 O Legislativo na regulamentação dos instrumentos e a gestão democrática da cidade	65
Módulo VI — Plano Diretor	71
6.1 A natureza e a função do Plano Diretor	71
6.2 As hipóteses legais de obrigatoriedade	72
6.3 O Plano Diretor e a hierarquia das normas urbanísticas	75
6.4 O conteúdo mínimo do Plano Diretor	75
6.5 A participação popular como condição de validade	77
6.6 A revisão decenal e o custo da omissão	78
6.7 O papel da Câmara em cada fase	79
6.8 Do plano de gaveta ao plano vivo: integração setorial e monitoramento	80
Módulo VII — O Legislativo e a Cidade	85
7.1 O vício de iniciativa: competência para legislar não se confunde com iniciativa	85

7.2 Fiscalizar: um dever frequentemente negligenciado	86
7.3 A regra geral: iniciativa concorrente em matéria urbanística	86
7.4 As exceções: a iniciativa reservada e o mito da despesa.	87
7.5 Por que o vício de iniciativa é insanável.	89
7.6 Os projetos que o vereador pode apresentar e como blindá-los	90
7.7 A função fiscalizadora: fundamento, instrumentos e momentos.	92
Módulo VIII — Modernização das Normas e Governança Regulatória Municipal	97
8.1 Legislação obsoleta: um gargalo para o desenvolvimento	97
8.2 Insegurança jurídica e judicialização	98
8.3 Os riscos de uma modernização mal conduzida	98
8.4 Os princípios da boa regulação e a segurança jurídica na aplicação das normas	99
8.5 Simplificação e desburocratização: a classificação por risco	100
8.6 Participação e legitimidade na reforma normativa	102
8.7 A agenda de revisão legislativa e a consolidação normativa.	103
8.8 Digitalização, fiscalização e o papel do Legislativo	104
Síntese geral do curso	108
Chave de respostas comentadas	110
Referências	115
Glossário	119
Anexo — Dispositivos legais e teses transcritos.	122
Apêndice — Nota de verificação.	125

Apresentação

As posturas municipais são o mais antigo instrumento de ordenação da vida urbana. Desde o período colonial, as Câmaras editavam regras de higiene, de segurança e de bom convívio — quem podia construir, onde, com que recuo; a que horas o comércio devia fechar; o que se podia ou não fazer na rua. Com a urbanização acelerada do século XX, esse conjunto disperso de proibições tornou-se uma disciplina jurídica complexa, e a Constituição de 1988 lhe deu estatuta própria: reservou ao Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. O Estatuto da Cidade, em 2001, consolidou esse arcabouço.

Esta apostila nasce da constatação, repetida em centenas de municípios, de que legislar sobre obras, posturas e uso do solo não é regular minúcias: é definir o modelo de cidade que se quer construir. Códigos de Obras e de Posturas editados nas décadas de 1970 e 1980 continuam vigentes em boa parte das cidades mineiras e brasileiras. Eles não preveem acessibilidade, prevenção de desastres, licenciamento eletrônico nem procedimento sancionador com contraditório. O resultado é conhecido: autos de infração anulados, alvarás contestados, investimentos que desistem diante da imprevisibilidade e, no limite, a responsabilização do próprio Município pela omissão em fiscalizar.

O material acompanha, módulo a módulo, o roteiro do curso. Cada capítulo parte de um caso de abertura — o tipo de problema que chega ao gabinete do vereador ou à mesa do fiscal —, desenvolve os fundamentos constitucionais, legais e jurisprudenciais da matéria e desemboca em orientações práticas: o que a Câmara pode propor, o que deve exigir do Executivo e como fiscalizar. Ao final de cada módulo há resumo executivo, questões para fixação (com chave de respostas comentadas ao final da apostila) e indicações de leitura.

Um cuidado especial foi dedicado à jurisprudência. Cada súmula, tese de repercussão geral, ementa e consulta aqui transcrita foi conferida nos portais oficiais do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em setembro de 2026, com número, órgão julgador, relator e datas. As transcrições são literais. Onde o julgamento ainda não se concluiu — como nas ações que discutem a Lei da Reurb e a Lei nº 14.285/2021 —, o texto diz isso com todas as letras, para que ninguém tome por decidido o que ainda está em aberto.

O propósito final é capacitar o legislador e o gestor a conduzir, com segurança jurídica, um processo de modernização legislativa voltado ao desenvolvimento sustentável. Que este material seja instrumento de trabalho — anotado, discutido e levado para a Câmara.

Dr. Jarbas de Souza Silveira

OAB/MG 147.851

Objetivos de aprendizagem

Ao final do curso e do estudo desta apostila, o participante estará apto a:

1. Identificar a base constitucional e legal da competência municipal sobre obras, posturas e uso do solo (CF, arts. 29, 30, I e VIII, 182 e 183; Lei nº 10.257/2001), distinguindo competência legislativa de iniciativa do processo legislativo.
2. Reconhecer os atributos e os limites do poder de polícia administrativa e estruturar um procedimento fiscalizatório que resista ao controle judicial (notificação, defesa, motivação, gradação de sanções e recurso sem depósito prévio).
3. Avaliar a adequação do Código de Obras, do Código de Posturas e da Lei de Uso e Ocupação do Solo do seu município, apontando lacunas quanto a acessibilidade, resiliência, parâmetros objetivos e integração com as normas ambientais.
4. Compreender a função, as hipóteses de obrigatoriedade, o conteúdo mínimo e a hierarquia do Plano Diretor, bem como as exigências de participação popular e de revisão decenal.
5. Conhecer o repertório de instrumentos do Estatuto da Cidade e as condições para sua aplicação (previsão no plano diretor e lei específica).
6. Propor projetos de lei urbanística sem incorrer em vício de iniciativa e exercer a fiscalização parlamentar nos três momentos (prévia, concomitante e posterior).
7. Estruturar uma agenda de modernização normativa fundada na boa regulação, na simplificação proporcional, na consolidação e na digitalização do licenciamento.

Como usar esta apostila

Os boxes ao longo do texto têm funções distintas. **Jurisprudência** traz o precedente com referência completa e transcrição literal, seguido de uma nota de aplicação prática. **Fundamento normativo** reúne os dispositivos legais que sustentam o tópico. **Conceito-chave** fixa definições. **Atenção** sinaliza armadilhas, erros comuns e precedentes ainda pendentes. **Exemplo prático** apresenta situações hipotéticas, ambientadas em municípios genéricos, com a solução sugerida. Os quadros-resumo sintetizam conteúdos comparáveis. As notas de rodapé remetem à doutrina e à legislação; a lista completa de referências está ao final.

Sugere-se a leitura do módulo antes da aula correspondente, a resolução das questões após a aula e a conferência das respostas na chave comentada. As questões reflexivas foram desenhadas para serem respondidas com a legislação do próprio município em mãos.

I

MÓDULO I

Construir com Segurança

Código de Obras, Acessibilidade e Resiliência



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

MÓDULO I**Construir com Segurança***Código de Obras, Acessibilidade e Resiliência***CASO DE ABERTURA**

Em um município mineiro de cerca de 18 mil habitantes, um prédio de quatro pavimentos começa a ser erguido em rua próxima ao centro. Não há rampa de acesso, não há escada de emergência, não há placa com o nome de engenheiro ou arquiteto responsável. O fiscal de obras comparece ao local e lavra o auto de embargo. No dia seguinte, o construtor apresenta-se com uma cópia do Código de Obras municipal — editado em 1978 — e pergunta em qual artigo daquela lei se exige rampa, saída de emergência ou responsabilidade técnica. O fiscal não encontra a resposta, porque ela não existe naquele texto.

A obra avança. O embargo, fundado em exigências que a lei local não prevê, é questionado judicialmente; a Procuradoria tenta sustentá-lo com base em normas federais e técnicas, mas a defesa alega que elas não foram incorporadas ao ordenamento municipal. Enquanto isso, a edificação será ocupada por dezenas de famílias, e a Prefeitura já é apontada, em representação ao Ministério Público, como corresponsável por eventual sinistro.

O problema desse município não é a fiscalização, que agiu com diligência; é a lei envelhecida que deveria sustentá-la. Este módulo examina o Código de Obras como instrumento de segurança, sua base constitucional, o custo de sua defasagem e o conteúdo mínimo que uma lei contemporânea de edificações deve ter para dar ao fiscal — e ao vereador — os instrumentos de que a cidade precisa.

1.1 O Código de Obras como instrumento de segurança

O Código de Obras é a lei municipal que disciplina a construção, a reforma, a ampliação e a demolição de edificações, fixando exigências técnicas mínimas de segurança, salubridade, estabilidade e funcionalidade. Enquanto o Plano Diretor e a lei de uso do solo dizem *onde* e *o quê* se pode construir, o Código de Obras diz *como* se constrói, quem responde tecnicamente e quais condições devem ser atendidas para que a edificação seja licenciada e habitada.

A base constitucional dessa competência está no art. 30, incisos I e VIII, da Constituição da República, que atribuem ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento

e da ocupação do solo urbano.¹ Não há assunto mais nitidamente local do que as condições em que se ergue um prédio numa rua da cidade.

Por isso, o Código de Obras não é norma meramente burocrática. Ele protege a vida, a integridade física e o patrimônio de quem constrói, habita ou transita ao redor da obra. Quando é omissivo ou desatualizado, o Município perde a capacidade de prevenir desabamentos, incêndios e construções insalubres, transferindo para o Judiciário — e, não raro, para a tragédia — o que deveria ter sido resolvido pela prevenção normativa. Para a Câmara, o tema é duplamente relevante: a atualização do código passa pelo Plenário, e a fiscalização da execução da lei é atribuição do Legislativo.

1.2 A base constitucional da competência municipal

Na lição de Hely Lopes Meirelles, compete ao Município legislar sobre edificações porque se trata de assunto de predominante interesse local.² Não se exige que o interesse seja exclusivamente local, mas que prepondere sobre o regional e o nacional. Isso não significa que o Município legisle isoladamente: a Constituição atribui à União diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX) e normas gerais de direito urbanístico (art. 24, I), e o Município exerce sua competência suplementar (art. 30, II) em harmonia com elas.

Um equívoco comum é supor que as normas técnicas — da ABNT, dos conselhos de engenharia e de arquitetura — dispensam a lei municipal. Ocorre o contrário: elas só se tornam exigíveis pela fiscalização quando a lei local as incorpora e prevê consequência jurídica para seu descumprimento. Cabe ao Código de Obras dar força cogente àquilo que a técnica recomenda.

O Supremo Tribunal Federal reafirmou o protagonismo municipal ao julgar a ADI 5.696/MG, sobre emenda à Constituição de Minas Gerais que dispensava os templos religiosos de alvará e licenciamento: o Estado invadiu espaço reservado ao Município e violou a reserva de administração, porque a verificação de requisitos para alvarás é poder de polícia do Executivo.

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 30, I e VIII.

2. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

JURISPRUDÊNCIA · STF

ADI 5.696/MG, Tribunal Pleno, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 25/10/2019 (sessão virtual de 18 a 24/10/2019), DJe nº 245 de 11/11/2019, decisão unânime. Objeto: Emenda 44/2000 à Constituição do Estado de Minas Gerais. Ementa, itens 4 e 5:

“4. A norma impugnada, constante da Constituição Estadual, pretendeu restringir o alcance de instrumentos de ordenamento urbano a cargo dos Municípios, desequilibrando a divisão de competências estabelecida no texto constitucional em prejuízo da autonomia municipal e em contrariedade ao regramento geral editado pela União 5. O [sic] verificação de requisitos para a concessão de alvarás e licenciamentos insere-se no Poder de Polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração (art. 2º, c/c art. 61, § 1º, II, e art. 84, II e VI, ‘a’, da CF).”

Aplicação prática. Dois recados. O primeiro é de afirmação: nem o Estado pode esvaziar, por norma estadual, o licenciamento edilício municipal. O segundo é de limite interno: a verificação de alvarás e licenças é poder de polícia do Executivo. A Câmara legisla sobre requisitos e procedimento; não lhe cabe, por projeto parlamentar, criar dispensas de licenciamento (item 1.7).

1.3 O preço de um Código de Obras defasado

Legislação obsoleta produz três efeitos perversos. O primeiro é a insegurança jurídica para quem constrói: o particular de boa-fé não sabe o que lhe será exigido, e o de má-fé explora as lacunas. O segundo é a fragilidade para quem fiscaliza: sem norma clara, o agente ou deixa de agir ou age com fundamento frágil. O terceiro é o risco para quem habita: sem exigências atualizadas de prevenção de incêndio, estabilidade e acessibilidade, a edificação nasce insegura.

Nos códigos antigos, exigências defasadas convivem com lacunas completas sobre acessibilidade, prevenção de desastres e responsabilidade técnica. O resultado é a judicialização: autos de infração anulados por ausência de tipicidade, alvarás contestados e, no limite, responsabilização civil do Município por omissão na fiscalização. Há uma tendência, entre gestores e vereadores, de supor que a inércia protege: se o Município não fiscaliza, não responde. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça caminha em sentido oposto: quando a Administração tem ciência de construção irregular em área protegida e permanece inerte, viola dever específico de agir e responde objetiva e solidariamente pelo dano.

JURISPRUDÊNCIA · STJ

AREsp 1.756.656/SP, 2ª Turma, rel. Min. Francisco Falcão, j. 18/10/2022, DJe 21/10/2022, decisão unânime (Município de Bertióga). Ementa, itens V e VI:

“V - [...] Conforme constou do acórdão recorrido, a Municipalidade teve ciência acerca dos fatos e por mais de seis anos permaneceu inerte, o que atraiu a violação do dever específico de agir. VI - O Estado é solidário, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, por danos ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, nos casos em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação. Em casos tais em que o Poder Público concorre para o prejuízo por omissão, a sua responsabilidade solidária é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência).”

Aplicação prática. O julgado trata de dano ambiental, mas a lógica da omissão fiscalizatória transfere-se ao licenciamento edilício: um código que não dá ao fiscal instrumentos para embargar, interditar e demolir contribui para a “consolidação ou perpetuação” da irregularidade. Requerimentos e indicações da Câmara comunicando obras irregulares ao Executivo constituem prova da *ciência* e agravam a omissão subsequente.

1.4 Natureza jurídica e abrangência do Código de Obras

O direito de construir é inerente ao domínio. O Código Civil o reconhece no art. 1.299, ao dispor que o proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, com uma ressalva decisiva: “guardando os regulamentos administrativos”. Some-se o art. 1.228, § 1º, que vincula a propriedade às suas finalidades sociais, e o art. 182, § 2º, da Constituição, segundo o qual a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor.³

Na lição de José dos Santos Carvalho Filho, o direito de construir exerce-se nos limites das normas administrativas de uso do solo e de edificação — e o Código de Obras é a expressão local desses regulamentos.⁴ Daí sua natureza: norma de ordem pública, de observância obrigatória, que materializa o poder de polícia edilício do Município — não norma dispositiva nem simples orientação técnica.

Quanto à abrangência, o código disciplina o ciclo completo da edificação: projeto, licenciamento, execução, conclusão (habite-se) e fiscalização posterior. Cada fase é um momento de controle, e a omissão da lei em qualquer delas abre uma brecha. O código alcança também a obra pública: uma escola municipal ou a sede da Câmara devem observar as mesmas regras de acessibilidade e prevenção de incêndio exigidas do particular.

3. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil, arts. 1.228, § 1º, e 1.299.

4. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

1.5 Acessibilidade: uma exigência inafastável

A acessibilidade deixou de ser recomendação para tornar-se direito. A Lei nº 13.146/2015, Lei Brasileira de Inclusão, dedica os arts. 53 a 62 ao tema e impõe que as edificações de uso público e coletivo observem as normas de acessibilidade.⁵ O art. 56, em especial, vincula a aprovação do projeto arquitetônico e a concessão de alvará e de habite-se ao atendimento dessas regras.

O ponto central para o legislador municipal é que a norma federal já obriga, mas a fiscalização opera sobre o Código de Obras: é nele que o fiscal busca o fundamento do embargo, da negativa de alvará ou da recusa do habite-se. Um código que silencia obriga o fiscal a invocar diretamente a lei federal — possível, mas procedimentalmente frágil.

Por isso, o Código de Obras moderno deve incorporar expressamente as exigências de acessibilidade — rampas, sanitários adaptados, rotas acessíveis desde a via pública, vagas reservadas —, convertendo o direito federal em parâmetro local fiscalizável. A técnica recomendável é a remissão dinâmica: o código exige o cumprimento da Lei nº 13.146/2015 e das normas técnicas vigentes e fixa o momento da verificação (aprovação do projeto e vistoria de conclusão).

EXEMPLO PRÁTICO

A Câmara de um município de 12 mil habitantes examina projeto do Executivo atualizando o Código de Obras. Um vereador propõe emenda exigindo, no requerimento de habite-se de edificações de uso coletivo, laudo do responsável técnico atestando conformidade com a Lei nº 13.146/2015. A emenda não cria despesa nem altera atribuições de órgãos; apenas fixa requisito legal para o ato de polícia. É admissível.

1.6 Resiliência: sustentabilidade e prevenção de desastres

Chuvas intensas, enchentes bruscas e deslizamentos em encostas ocupadas integram o cotidiano da gestão municipal em Minas Gerais. Drenagem, permeabilidade do solo e mapeamento de áreas de risco não são temas de “outro código”: é no licenciamento de cada edificação que se decide se a construção agravará ou reduzirá o risco coletivo.

Segundo a formulação clássica de José Afonso da Silva, o Direito Urbanístico tem por objeto a ordenação dos espaços habitáveis; e, na lição do mesmo autor, essa ordenação deve compatibilizar o desenvolvimento com a proteção ambiental e a segurança coletiva.⁶ O Código de Obras traduz essa compatibilização em exigências concretas: permeabilidade mínima do lote,

5. BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, arts. 53 a 62.

6. SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

retenção de águas pluviais, restrições à movimentação de terra em declividades acentuadas, parecer da defesa civil em áreas mapeadas.

O Estatuto da Cidade reconheceu essa conexão. A Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, inseriu no Estatuto o art. 42-A, segundo o qual o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de áreas suscetíveis a deslizamentos e inundações bruscas deve conter mapeamento dessas áreas, medidas de intervenção preventiva e realocação, diretrizes de drenagem e de regularização fundiária.⁷ Se o plano diretor mapeia uma encosta como área de risco, o Código de Obras deve prever que nenhum alvará seja expedido ali sem laudo geotécnico e manifestação da defesa civil; sem essa ponte, o mapeamento fica no papel.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 10.257/2001, art. 41, VI — o plano diretor é obrigatório para cidades “incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”. Art. 42-A (Lei nº 12.608/2012), incisos I a VI: mapeamento de áreas suscetíveis; intervenção preventiva e realocação; drenagem; regularização fundiária e ZEIS; áreas verdes. § 4º: Municípios do inciso VI do art. 41 sem plano diretor têm cinco anos para encaminhá-lo à Câmara. Não confundir com o art. 42-B (perímetro urbano).⁸

ATENÇÃO

A Súmula 613/STJ (1ª Seção, j. 09/05/2018, DJe 14/05/2018) enuncia: “Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.” A edificação erguida em área de preservação permanente, ainda que concluída e habitada, não se consolida pelo tempo. Licenciar “porque a obra já está pronta” apenas transfere a responsabilidade para a Administração que chancelou a irregularidade.

1.7 Responsabilidade técnica, licenciamento previsível e modernização com equilíbrio

Toda obra deve ter responsável técnico habilitado, com o correspondente registro: a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), prevista na Lei nº 6.496/1977 para os profissionais vinculados ao CREA, ou o Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), previsto no art. 45 da Lei nº 12.378/2010 para os arquitetos vinculados ao CAU.⁹ Sem responsabilidade técnica clara, a fiscalização perde o interlocutor e a responsabilização por vícios construtivos pulveriza-

7. BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

8. BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.

9. BRASIL. Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977 (ART); Lei nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010, art. 45 (RRT); Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966 (exercício da engenharia).

se entre proprietário, mestre de obras e fornecedores. O código deve exigir ART ou RRT em todas as fases licenciáveis e prever a substituição formal do responsável. No caso de abertura, um código atualizado permitiria embargar o prédio pela simples ausência de ART ou RRT, porque a exigência é formal e objetiva.

Um Código de Obras contemporâneo deve disciplinar, no mínimo: definições e classificação das edificações por uso, porte e risco; procedimento de licenciamento, com documentos exigidos e prazos para análise e decisão; parâmetros de segurança, estabilidade e salubridade; acessibilidade; responsabilidade técnica; habite-se; e regime de fiscalização e sanções, com tipificação das infrações. A clareza procedimental — quem pede, o que apresenta, em quanto tempo se decide — é tão importante quanto o parâmetro técnico: requisitos taxativos e prazos definidos combatem tanto a corrupção quanto a morosidade, eliminando exigências surpresa e a “agilização” informal. Recomendam-se o licenciamento eletrônico, a aprovação por etapas e a responsabilização do profissional pelas informações prestadas.

Modernizar, porém, é simplificar sem desproteger. A Lei nº 13.874/2019 consagrou o direito de exercer atividade econômica de baixo risco sem atos públicos de liberação, e essa lógica pode inspirar o código: pequenas reformas podem submeter-se a comunicação prévia com responsabilidade técnica, reservando-se a análise completa para edificações de uso coletivo, múltiplos pavimentos ou áreas de risco.¹⁰

Surge aqui a advertência mais importante deste módulo para a atuação parlamentar: a dispensa de atos de polícia — habite-se, alvará, auto de conclusão — por projeto de iniciativa da própria Câmara foi considerada inconstitucional pelo STF, por invadir a reserva de administração. O vereador deve atuar por indicação ao Executivo, por emenda a projeto do Prefeito ou por projeto próprio que não interfira na organização do poder de polícia.

10. BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, art. 3º, I.

JURISPRUDÊNCIA · STF

RE 1.006.176 AgR/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. André Mendonça, j. 24/06/2024 (sessão virtual de 14 a 21/06/2024), DJe de 30/07/2024, decisão unânime. Objeto: Lei nº 15.855/2013 do Município de São Paulo. Ementa, itens 1 e 2:

“1. Lei de iniciativa da Câmara Municipal que dispensa uma série de procedimentos para ocupação do uso do solo urbano se insere em matéria de competência do Poder Executivo, porquanto atinente a atribuições deste. 2. Ausência de ofensa ao Tema RG nº 917, porque a dispensa de ‘habite-se’, alvará de conservação, auto de conclusão, certificado de conclusão e auto de regularização para imóveis com áreas de até 1.500 m². ADI nº 5.696/MG.”

Aplicação prática. O Tribunal reconheceu o vício de iniciativa e afastou o Tema 917, que admite leis parlamentares geradoras de despesa quando não tratam de estrutura, atribuições de órgãos ou regime de servidores. Projetos de vereador que dispensem ou reorganizem o licenciamento edilício correm risco concreto de inconstitucionalidade formal — ainda que a intenção seja desburocratizar.

1.8 Articulação com as normas ambientais e sanitárias

O Código de Obras não opera isolado: dialoga com a legislação ambiental, sanitária e de defesa civil. A aprovação de projetos em áreas sensíveis — margens de cursos d’água, encostas, entorno de bens tombados — deve observar o licenciamento ambiental e as restrições de zoneamento, e o código deve prever que o alvará de construção não substitui nem dispensa as demais licenças exigidas por lei.

A competência do Município para legislar sobre meio ambiente é reconhecida pelo STF, com uma condição: a harmonia com a disciplina dos demais entes. No Tema 145, o Tribunal fixou a tese da competência municipal ambiental no limite do interesse local e invalidou a norma local desarmonica com a legislação federal e estadual. O Município pode ser mais exigente do que a norma geral, quando o interesse local o justificar, mas não pode contrariá-la nem afrouxá-la.

JURISPRUDÊNCIA · STF

Tema 145 — RE 586.224/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Luiz Fux, j. 05/03/2015, DJe nº 85 de 08/05/2015. Tese de repercussão geral:

“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).”

Aplicação prática. Ao inserir no Código de Obras exigências ambientais — permeabilidade, retenção de águas pluviais, proteção de vegetação —, a Câmara deve verificar a compatibilidade com o Código Florestal e com a legislação ambiental de Minas Gerais. Exigências mais protetivas tendem a ser válidas; dispensas que contrariem a norma geral tendem a ser invalidadas.

Esse diálogo normativo previne a aprovação de obras juridicamente inviáveis; a integração entre engenharia, meio ambiente e vigilância sanitária — idealmente em procedimento único de licenciamento — é a solução administrativa que o código deve viabilizar.

Quadro-resumo — Pilares de um Código de Obras contemporâneo

Pilar	O que o código deve prever	Base normativa
Competência e natureza	Lei municipal de ordem pública sobre todo o ciclo da edificação, pública ou privada	CF, art. 30, I e VIII; art. 182, § 2º; CC, arts. 1.228, § 1º, e 1.299; ADI 5.696/MG
Licenciamento previsível	Requisitos taxativos, prazos, meio eletrônico, classificação por risco	Lei nº 13.874/2019, art. 3º, I (inspiração)
Responsabilidade técnica	ART ou RRT em todas as fases licenciáveis; substituição formal do responsável	Lei nº 6.496/1977; Lei nº 12.378/2010, art. 45; Lei nº 5.194/1966
Acessibilidade	Rotas acessíveis, rampas e sanitários adaptados como condição de projeto, alvará e habite-se	Lei nº 13.146/2015, arts. 53 a 62 (art. 56)
Resiliência	Permeabilidade, drenagem, laudo geotécnico e parecer de defesa civil em áreas mapeadas	Lei nº 10.257/2001, arts. 41, VI, e 42-A; Lei nº 12.608/2012
Integração ambiental	Alvará não dispensa licenças ambientais e sanitárias; exigências harmônicas com a norma geral	Tema 145/STF (RE 586.224); Súmula 613/STJ
Fiscalização e sanções	Tipificação das infrações, embargo, interdição, demolição, multa; poder de polícia do Executivo	ADI 5.696/MG; RE 1.006.176 AgR/SP; AREsp 1.756.656/SP

Resumo executivo

1. O Código de Obras é a lei municipal que disciplina o ciclo completo da edificação e protege a vida, a integridade física e o patrimônio. Sua base está no art. 30, I e VIII, da Constituição; sua natureza é de norma de ordem pública que materializa o poder de polícia edilício.
2. A competência municipal é reconhecida pelo STF (ADI 5.696/MG), que também firmou que a verificação de requisitos para alvarás e licenciamentos é atividade do Executivo, sujeita à reserva de administração.
3. Um código defasado gera insegurança, fragilidade fiscalizatória e risco; a omissão diante de irregularidade conhecida gera responsabilidade objetiva e solidária, de execução subsidiária (AREsp 1.756.656/SP).
4. A acessibilidade é direito: a Lei nº 13.146/2015 condiciona projeto, alvará e habite-se ao seu atendimento, e o código local deve incorporá-la como item concreto de verificação.
5. A resiliência conecta o licenciamento ao mapeamento de áreas de risco do art. 42-A do Estatuto da Cidade; em matéria ambiental, não se aplica a teoria do fato consumado (Súmula 613/STJ). A responsabilidade técnica (ART ou RRT) individualiza responsabilidades e dá interlocutor à fiscalização.
6. Modernizar é simplificar sem desproteger. Projetos parlamentares que dispensem atos de licenciamento incorrem em vício de iniciativa (RE 1.006.176 AgR/SP); as exigências ambientais devem ser harmônicas com as normas federal e estadual (Tema 145/STF).

Questões para fixação

1. Sobre o fundamento constitucional do Código de Obras municipal, assinale a alternativa correta.
 - a. A competência para legislar sobre edificações é privativa da União, cabendo ao Município apenas fiscalizar.
 - b. O Município legisla sobre edificações com base no interesse local e no ordenamento do solo urbano (CF, art. 30, I e VIII), em harmonia com as normas gerais federais e estaduais.
 - c. As normas técnicas da ABNT dispensam a lei municipal, pois são diretamente exigíveis pela fiscalização.
 - d. O Estado-membro pode, por emenda à sua Constituição, dispensar determinadas edificações do licenciamento municipal.

2. De acordo com o STJ no AREsp 1.756.656/SP, a responsabilidade do Município por omissão no dever de fiscalizar construções irregulares em área protegida:
- a. é subjetiva e exige prova de culpa do agente fiscal.
 - b. é inexistente, porque o dano é imputável exclusivamente ao construtor.
 - c. é objetiva e solidária, com execução subsidiária, quando o Município teve ciência da irregularidade e permaneceu inerte.
 - d. é objetiva e de execução direta, respondendo o Município antes do poluidor.
3. Um vereador apresenta projeto dispensando o habite-se para residências de até 200 m². Segundo o STF (RE 1.006.176 AgR/SP e ADI 5.696/MG), o projeto:
- a. é constitucional, pois a Câmara tem competência plena para legislar sobre interesse local.
 - b. é constitucional, pois o Tema 917 admite leis parlamentares que criem despesa.
 - c. padece de vício de iniciativa, porque a dispensa de atos de licenciamento interfere no poder de polícia, atribuição do Executivo sujeita à reserva de administração.
 - d. é válido desde que sancionado pelo Prefeito, pois a sanção supre a falta de iniciativa.
4. **Caso prático.** O Município licencia um centro comercial sem exigir rotas acessíveis. Após a inauguração, o Ministério Público questiona o habite-se. A licença pode ser invalidada? Quem responde? Fundamente com base na Lei nº 13.146/2015 e na jurisprudência estudada.
5. **Questão reflexiva.** O Código de Obras do seu município incorpora a Lei nº 13.146/2015 e exige responsabilidade técnica em todas as fases licenciáveis? Que dispositivos precisariam ser revistos para evitar esse litígio, e por qual via legislativa?

Leituras complementares

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- Lei nº 13.146/2015, arts. 53 a 62; Lei nº 10.257/2001, arts. 41, VI, e 42-A; STF, ADI 5.696/MG (rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 25/10/2019), precedente central do módulo.

II

MÓDULO II

Ordem e Convívio Urbano

A Disciplina das Atividades na Cidade



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

MÓDULO II**Ordem e Convívio Urbano***A Disciplina das Atividades na Cidade***CASO DE ABERTURA**

Em um município de 18 mil habitantes da Zona da Mata mineira, a praça central concentra, numa mesma noite de sexta-feira, três conflitos que chegam à Câmara na segunda seguinte. Um bar recém-inaugurado mantém caixas de som voltadas para a rua até as quatro da manhã. Na calçada em frente, barracas de ambulantes obrigam o pedestre a descer para a via. Ao fundo, a fachada de um sobrado de valor cultural desapareceu sob um painel publicitário instalado sem licença.

O fiscal lavra três notificações e descobre que o Código de Posturas é de 1978: fala em “sossego público” sem fixar limite de decibéis, autoriza o comércio ambulante “nos locais designados” sem que qualquer local tenha sido designado e nada diz sobre publicidade. O empresário do bar protocola na Câmara pedido de informações perguntando qual norma o obriga a fechar às duas horas, como exigiu verbalmente o fiscal.

A convivência urbana — o direito de todos ao espaço comum — fica refém da ausência de regras claras e atualizadas. Este módulo define as posturas municipais, demonstra, com base na jurisprudência vinculante do STF, onde termina a ordenação legítima e começa o excesso, e oferece um roteiro para um Código de Posturas capaz de resistir ao controle judicial.

2.1 O conceito de posturas municipais e os conflitos da convivência

As posturas municipais são as normas que disciplinam o funcionamento das atividades e o uso dos espaços de convivência da cidade: comércio fixo e ambulante, feiras, ocupação de calçadas, praças e vias, controle do ruído, publicidade, mobiliário urbano e higiene pública. Enquanto a legislação urbanística diz *onde* e *o que* se pode construir, as posturas dizem *como* conviver na cidade construída. São normas de comportamento cujo descumprimento atrai sanções administrativas.

O fundamento constitucional é o art. 30, I, da Constituição da República, que atribui ao Município legislar sobre assuntos de interesse local.¹¹ A execução dessas normas dá-se pelo poder de polícia administrativa, definido no art. 78 do Código Tributário Nacional.¹² Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o poder de polícia é a atividade estatal que condiciona e restringe o uso de bens e o exercício de atividades em favor do interesse público.¹³

11. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

12. BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional.

Os conflitos mais frequentes — som alto, calçadas tomadas, publicidade poluidora, feiras desorganizadas, atividades incompatíveis com a vizinhança — exigem regra específica e exequível. Quando o Código é lacunoso, o fiscal age por critério pessoal, os cidadãos recebem tratamento desigual e os autos de infração são anulados em série por vício de motivação, como ocorrerá com os três autos do caso de abertura.

CONCEITO-CHAVE

Posturas municipais são as normas de polícia administrativa, editadas pelo Município com fundamento no interesse local (CF, art. 30, I), que disciplinam o funcionamento das atividades e o uso dos espaços de convivência urbana. Regulam o *comportamento* na cidade, não a *localização* ou a *edificação*.

2.2 A fronteira entre disciplina e excesso

Disciplinar a convivência não autoriza restringir direitos de forma arbitrária. A norma de postura incide sobre liberdades constitucionais — livre iniciativa (CF, arts. 1º, IV, e 170), liberdade de reunião e de culto, propriedade — e submete-se ao controle de razoabilidade e proporcionalidade. A restrição é legítima quando persegue finalidade pública identificável (sossego, segurança, saúde, acessibilidade, paisagem), por meio adequado, sem alternativa menos gravosa e com ônus proporcional ao benefício coletivo.

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, o poder de polícia condiciona a liberdade econômica ao interesse público, mas não pode transformar-se em instrumento de reserva de mercado.¹⁴ Projetos de posturas costumam nascer de demandas de grupos organizados e acabam protegendo os já estabelecidos: uma lei que limita o número de farmácias ou restringe o horário apenas dos recém-chegados tem finalidade anticoncorrencial disfarçada de ordenação.

O equilíbrio entre liberdade econômica, sossego e ordem pública alcança-se por parâmetros objetivos. Uma lei que proíba “qualquer atividade ruidosa após as 22 horas” não distingue zonas nem define “ruidosa”. Um projeto adequado diria: na Zona Residencial 1, o nível de pressão sonora medido no limite do imóvel receptor não excederá determinado valor entre as 22h e as 7h, aferido conforme a norma técnica aplicável.

2.3 A competência municipal sobre o horário de funcionamento

É pacífico no STF que o Município pode disciplinar o horário de funcionamento do comércio local, exercício típico do poder de polícia fundado no interesse local, orientação consolidada na Súmula Vinculante 38 (conversão da Súmula 645), cuja inobservância autoriza reclamação

13. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

14. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.

ao STF (CF, art. 103-A, § 3º). O precedente que a originou tratava de farmácias e drogarias: a Segunda Turma afirmou que a fixação de horário, com multa, é assunto de interesse local, pouco importando o tipo de estabelecimento.

JURISPRUDÊNCIA • STF

Súmula Vinculante 38 — Sessão Plenária de 11/03/2015, DJe nº 55 de 20/03/2015 (conversão da Súmula 645; precedentes: ADI 3.691 e RE 441.817 AgR):

“É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.”

RE 441.817 AgR/SP — 2ª Turma, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 13/12/2005, DJ 24/03/2006. Ementa:

“Agravamento regimental em recurso extraordinário. 2. Recurso que não demonstra o desacerto da decisão agravada, proferida em consonância com entendimento desta Corte. 3. Farmácias e drogarias. Horário de funcionamento. Multa. Competência legislativa municipal. Interesse local. Precedentes. 4. Agravamento regimental a que se nega provimento”.

Aplicação prática. A Câmara pode fixar horários de bares, farmácias e supermercados, com multa. O fiscal só pode exigir o fechamento se houver lei municipal que o estabeleça: a exigência verbal feita ao bar do caso de abertura é ilegal.

A competência não é ilimitada. A restrição deve atender à razoabilidade e à livre iniciativa, sem finalidade anticoncorrencial ou discriminatória. A distinção legítima é a fundada em critério objetivo pertinente à finalidade da norma, como o tipo de atividade e a zona, idealmente numa matriz de horários anexa ao Código.

2.4 As posturas municipais e a livre concorrência

Se o Município pode fixar horários, não pode, a pretexto de ordenar, impedir a instalação de estabelecimentos do mesmo ramo em determinada área. Esse limite foi fixado na Súmula Vinculante 49, conversão da Súmula 646, cujo precedente representativo, o RE 193.749 (Pleno, 04/06/1998), examinou lei municipal de distância mínima entre farmácias e nela viu reserva de mercado em favor das já instaladas, em ofensa à livre concorrência (CF, art. 170, IV).

A súmula, porém, não é absoluta. O STF reconhece a validade de restrições de localização fundadas em motivo de segurança. O caso paradigmático é a distância mínima entre postos de combustíveis, justificada pelo risco de incêndio, independente da concorrência. Na Rcl 30.986 AgR/RN, o Município de Mossoró indeferiu declaração de uso do solo para novo posto com base em lei de distância mínima, e a Primeira Turma afastou a alegada afronta à SV 49.

JURISPRUDÊNCIA · STF

Súmula Vinculante 49 — Sessão Plenária de 17/06/2015, DJe 23/06/2015 (conversão da Súmula 646; precedente representativo: RE 193.749, rel. Min. Carlos Velloso, red. p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, Pleno, j. 04/06/1998, DJ 04/05/2001):

“Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área.”

Rcl 30.986 AgR/RN — 1ª Turma, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 21/09/2018, DJe nº 205 de 27/09/2018. Ementa:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ATO ADMINISTRATIVO QUE INDEFERIU A EMISSÃO DE DECLARAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO PARA INSTALAÇÃO DE POSTO DE COMBUSTÍVEIS. EXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL QUE FIXA DISTÂNCIA MÍNIMA PARA INSTALAÇÕES DE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS. ALEGADA AFRONTA AO ENUNCIADO VINCULANTE 49. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA. PRECEDENTES. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.”

Trecho do voto do relator:

“a jurisprudência pacífica da CORTE é no sentido de que lei municipal que fixa distância mínima para a instalações de novos postos de combustíveis, por motivo de segurança, não ofende os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência”.

Aplicação prática. Antes de aprovar norma de distância mínima, a Câmara deve perguntar se existe risco concreto de segurança, saúde ou meio ambiente que a distância evita. Se houver e for tecnicamente demonstrado, a norma é válida; se o motivo for apenas um genérico “ordenamento”, viola a SV 49 e será cassada por reclamação.

A distinção entre as duas súmulas é a chave da matéria: o Município regula o *funcionamento* de todos os estabelecimentos, mas não controla o *acesso ao mercado* de estabelecimentos do mesmo ramo, salvo por razão extraeconômica objetivamente demonstrada e explicitada na lei.

2.5 O controle da poluição sonora: parâmetros objetivos

A poluição sonora afeta a saúde e o sossego, bens que o Município protege no exercício do interesse local e em diálogo com a legislação ambiental. O ruído excessivo enquadra-se no conceito amplo de poluição do art. 3º, III, da Lei nº 6.938/1981.¹⁵ A Constituição prevê competência comum para combater a poluição (art. 23, VI), concorrente sobre meio ambiente (art. 24, VI) e suplementar do Município (art. 30, II).

A disciplina do som urbano exige parâmetros mensuráveis: limites de pressão sonora por zona e por período (diurno e noturno), ponto de medição definido e método de aferição remetido a

15. BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente.

norma técnica, como a ABNT NBR 10.151. Sem critério objetivo, o auto lavrado “por som alto”, sem valor medido e limite legal, não sobrevive à primeira impugnação.

A gradação de penalidades completa o sistema — advertência, multa progressiva, apreensão de equipamentos, suspensão ou cassação do alvará —, tudo descrito em lei, porque a sanção administrativa está sob reserva legal. Um município de 12 mil habitantes que aprova capítulo de sossego público com limites por zona, remissão à norma técnica e decibelímetros calibrados vê as anulações caírem a quase zero: o bar do caso de abertura, após advertência e multa, instala tratamento acústico.

2.6 Publicidade, mobiliário urbano e uso dos logradouros

Outdoors, letreiros, bancas, abrigos de ônibus e a ocupação de calçadas e praças compõem a paisagem urbana, bem de uso comum do povo. O Município pode disciplinar dimensões, localização, materiais e segurança desses elementos (CF, art. 30, I e VIII). A ordenação protege a paisagem, a circulação e a acessibilidade, porque a calçada tomada por placas e cavaletes exclui o cadeirante, o cego e o idoso.

Uma lei de publicidade bem elaborada define categorias de anúncio, fixa dimensões máximas, estabelece afastamentos de esquinas e sinalização, veda a instalação em imóveis de interesse cultural e exige licença com responsável técnico para estruturas de grande porte. O painel do caso de abertura é hipótese típica de remoção compulsória com multa.

Há, porém, um limite de competência que a Câmara precisa conhecer: as torres, antenas e estações rádio base. O Município disciplina o uso do solo — zonas, afastamentos, licença de obra e responsabilidade técnica pela estrutura —, mas não pode legislar sobre telecomunicações (CF, art. 22, IV), matéria privativa da União disciplinada pela Lei nº 13.116/2015, a Lei Geral das Antenas,¹⁶ nem instituir taxa de fiscalização do funcionamento de torres. O STF firmou ambos os pontos em repercussão geral.

16. BRASIL. Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015.

JURISPRUDÊNCIA · STF

Tema 919 — RE 776.594/SP, Pleno, rel. Min. Dias Toffoli, j. 05/12/2022, DJe de 09/02/2023. Tese:

“A instituição de taxa de fiscalização do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, IV, da Constituição Federal, não competindo aos Municípios instituir referida taxa.”

Tema 1.235 — ARE 1.370.232/SP, Plenário Virtual, rel. Ministro Presidente (Min. Luiz Fux), j. 08/09/2022, DJe nº 182 de 13/09/2022. Tese:

“É inconstitucional a Lei 13.756/2004 do Município de São Paulo, por configurar invasão à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão (artigo 22, IV, da Constituição Federal).”

Aplicação prática. Projetos que fixem limites de radiação, condicionem o funcionamento das estações a licença municipal de operação ou criem taxa de fiscalização de torres são inconstitucionais. A Câmara legisla sobre o solo e a construção, jamais sobre o serviço.

ATENÇÃO

A distinção entre “uso do solo” e “telecomunicações” é frequentemente ignorada em projetos apresentados por pressão popular contra antenas próximas a escolas ou hospitais. A preocupação sanitária é legítima, mas o instrumento cabível é o zoneamento e a licença da estrutura, não a regulação da emissão eletromagnética, que é federal.

2.7 A estrutura do Código de Posturas e a disciplina do funcionamento das atividades

Um Código de Posturas atual organiza-se por temas, em seis títulos: higiene e saúde pública; sossego público; ordem nos logradouros; funcionamento de atividades; publicidade e paisagem urbana; e fiscalização, infrações e sanções. Cada título deve conter parâmetros objetivos, porque é a objetividade que confere exequibilidade à norma e isonomia ao cidadão.

No título sobre funcionamento, o ponto central é o licenciamento, materializado no alvará. Desde 2019, o tema foi transformado pela Lei nº 13.874/2019, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, cujo art. 3º, I, assegura o direito de desenvolver atividade de baixo risco sem atos públicos de liberação.¹⁷

17. BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 13.874/2019, art. 3º, I — direito de toda pessoa:

“desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;”

O § 1º estabelece que, na ausência de legislação própria do ente, aplica-se resolução do CGSIM, “independentemente da aderência do ente federativo à Redesim”; o ente que editar norma própria notifica o Ministério da Economia. A classificação consta da **Resolução CGSIM nº 51, de 11/06/2019**, alterada pela **Resolução CGSIM nº 68, de 23/03/2022**, que distingue “baixo risco A”, “baixo risco B” ou médio risco, e alto risco.

A consequência é dupla. Se a Câmara não editar lei própria de classificação de risco, aplica-se automaticamente a Resolução CGSIM nº 51/2019, com a redação da Resolução nº 68/2022, e o Município não pode exigir alvará prévio das atividades de baixo risco A. Alternativamente, pode editar classificação própria adaptada às peculiaridades locais — uma cidade histórica pode classificar como médio risco a instalação de bares no perímetro tombado. A opção mais segura para municípios pequenos é adotar a classificação nacional e concentrar a análise prévia nas atividades de maior impacto, com as condições de funcionamento expressas de forma clara na lei.

Quadro-resumo 2.1 — O que o Município pode e o que não pode fazer em matéria de posturas

Matéria	Pode	Não pode	Base
Horário de funcionamento	Fixar horários por atividade e zona, com multa	Discriminar por origem ou data de instalação; inviabilizar a atividade	CF, art. 30, I; SV 38; RE 441.817 AgR/SP
Localização de concorrentes	Exigir distância mínima por motivo objetivo de segurança (ex.: postos de combustíveis)	Impedir instalação do mesmo ramo em determinada área por razão concorrencial	CF, art. 170, IV; SV 49; RE 193.749; Rcl 30.986 AgR/RN
Licenciamento	Classificar o risco por lei própria; análise prévia de médio e alto risco	Exigir alvará prévio de baixo risco A sem classificação própria	Lei 13.874/2019, art. 3º, I e § 1º; Res. CGSIM 51/2019 e 68/2022
Ruído	Limites por zona e horário, método de medição, sanções graduadas	Autuar por “som alto” sem parâmetro e sem medição	CF, arts. 23, VI, 24, VI e 30, I e II; Lei 6.938/1981, art. 3º, III; ABNT NBR 10.151
Antenas e torres	Zoneamento, afastamentos, licença de obra da estrutura	Legislar sobre telecomunicações; criar taxa de fiscalização	CF, art. 22, IV; Lei 13.116/2015; Temas 919 e 1.235

2.8 A ocupação ordenada dos espaços públicos e a visão integrada

Calçadas, praças, vias e parques são bens de uso comum do povo. Na lição de Hely Lopes Meirelles, tais bens admitem uso privativo por particular apenas mediante consentimento estatal de natureza precária.¹⁸ A mesa do bar na calçada, a barraca da feira e o palco do evento só podem existir por autorização ou permissão de uso, que o Município pode revogar quando o interesse público exigir. O Código deve definir a faixa livre mínima de circulação, as áreas e dias das feiras, o procedimento para eventos e as contrapartidas de higiene e acessibilidade; os ambulantes do caso de abertura, cadastrados em pontos definidos, deixam de ser problema de fiscalização.

Um erro comum das Câmaras é aprovar leis que “concedem” a determinado feirante ou associação o uso de área pública em caráter definitivo, o que afronta a precariedade do uso de bem comum e invade a competência do Executivo para gerir os bens municipais. A técnica correta é a lei fixar os critérios gerais e deixar ao Executivo os atos individuais.

Por fim, as posturas devem dialogar com a Lei de Uso e Ocupação do Solo e com a legislação ambiental. Não adianta o Código prever alvará simplificado para uma oficina mecânica se o zoneamento veda a atividade naquela zona; essa coerência previne litígios e nulidades. A competência municipal em matéria ambiental, como fixou o STF, existe no limite do interesse local e em harmonia com as normas dos demais entes.

JURISPRUDÊNCIA · STF

Tema 145 — RE 586.224/SP, Pleno, rel. Min. Luiz Fux, j. 05/03/2015, DJe nº 85 de 08/05/2015. Tese:

“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).”

Aplicação prática. O Município pode fixar limites de ruído e disciplinar a queima de resíduos e a poda de árvores urbanas, desde que não contrarie as normas gerais: pode ser mais protetivo, não mais permissivo.

Resumo executivo

1. As posturas municipais disciplinam o funcionamento das atividades e o uso dos espaços de convivência com fundamento no interesse local (CF, art. 30, I) e no

18. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

poder de polícia (CTN, art. 78). Sua legitimidade depende de parâmetros objetivos e do respeito à razoabilidade, à livre iniciativa e à livre concorrência.

2. A Súmula Vinculante 38 confirma a competência do Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (RE 441.817 AgR/SP), sem finalidade anticoncorrencial.
3. A Súmula Vinculante 49 veda impedir a instalação de estabelecimentos do mesmo ramo em determinada área (RE 193.749); a exceção é a restrição fundada em motivo objetivo de segurança, como a distância entre postos de combustíveis (Rcl 30.986 AgR/RN).
4. O ruído exige limites por zona e horário, método de medição (ABNT NBR 10.151) e sanções graduadas. Sobre antenas, o Município regula apenas o solo e a estrutura; não legisla sobre telecomunicações nem cria taxa de fiscalização (Temas 919 e 1.235).
5. A Lei nº 13.874/2019 (art. 3º, I) dispensa atos de liberação para atividades de baixo risco; sem lei municipal própria, aplica-se a Resolução CGSIM nº 51/2019, alterada pela nº 68/2022. Bens de uso comum admitem uso privativo apenas por ato precário, e as posturas devem guardar coerência com o zoneamento e a legislação ambiental (Tema 145).

Questões para fixação

1. Lei municipal fixa que bares com música ao vivo em zona residencial devem encerrar as atividades às 23h, sob pena de multa, enquanto os de zona comercial podem funcionar até as 2h. Assinale a alternativa correta.
 - a. A lei é inconstitucional, pois a fixação de horário do comércio é competência privativa da União.
 - b. A lei é constitucional, pois o Município é competente para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial, e a distinção por atividade e zona é critério objetivo e razoável.
 - c. A lei é inconstitucional, pois qualquer distinção de horário entre estabelecimentos ofende a Súmula Vinculante 49.
 - d. A lei é constitucional apenas com prévia autorização do Estado.
2. Sobre a instalação de antenas e estações rádio base, é correto afirmar que o Município:
 - a. pode instituir taxa de fiscalização do funcionamento das torres, com fundamento no poder de polícia local.

- b. pode fixar limites de emissão eletromagnética mais rigorosos que os federais, por se tratar de proteção à saúde.
 - c. pode disciplinar o zoneamento, os afastamentos e a licença de obra da estrutura, mas não legislar sobre telecomunicações nem instituir taxa de fiscalização das torres.
 - d. não tem qualquer competência sobre a matéria, reservada à União.
3. Município sem lei própria de classificação de risco exige alvará prévio com vistoria de um contador que pretende abrir escritório em sala alugada. Considerando a Lei nº 13.874/2019, assinale a alternativa correta.
- a. A exigência é válida, pois a lei só se aplica aos Municípios que aderiram formalmente à Redesim.
 - b. A exigência é válida, pois, na ausência de lei municipal, prevalece a discricionariedade do Executivo local.
 - c. A exigência é inválida, pois, na ausência de lei própria, aplica-se a Resolução CGSIM nº 51/2019 (alterada pela nº 68/2022), e a atividade de baixo risco A dispensa atos públicos de liberação.
 - d. A exigência é inválida apenas se o contador comprovar que a atividade não gera ruído.
4. **Caso prático.** Lei municipal proíbe a instalação de uma segunda farmácia num raio de 500 metros de outra já existente, alegando “ordenamento”. Um interessado tem o alvará de nova drogaria indeferido e questiona a norma. Analise a constitucionalidade da lei à luz das Súmulas Vinculantes 38 e 49 e da Rcl 30.986 AgR/RN, indique o instrumento processual cabível e diga em que hipótese uma norma de distância mínima poderia ser válida.
5. **Questão reflexiva.** O Código de Posturas do seu município traz limites objetivos de ruído (por zona e horário), regras claras de publicidade e de ocupação de calçadas e classificação de risco compatível com a Lei nº 13.874/2019? Identifique ao menos três pontos a atualizar para resistir ao controle judicial e a técnica legislativa adequada para cada um.

Leituras complementares

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros — capítulo sobre poder de polícia.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros — capítulo sobre bens públicos.
- BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (art. 3º e § 1º), e Resoluções CGSIM nº 51/2019 e nº 68/2022.

- STF, Súmulas Vinculantes 38 e 49, com os precedentes RE 441.817 AgR/SP e RE 193.749, e a Rcl 30.986 AgR/RN.

III

MÓDULO III

Fiscalização Urbana

Poder de Polícia e o Combate às Irregularidades



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

MÓDULO III**Fiscalização Urbana***Poder de Polícia e o Combate às Irregularidades***CASO DE ABERTURA**

“Lavrei o auto de infração, mas o juiz anulou tudo: faltou notificação e defesa.” A frase, ouvida em reunião de secretariado de um município de 18 mil habitantes do interior mineiro, resume um roteiro que se repete com frequência incômoda. O agente fiscal flagra uma edificação erguida sem alvará, lavra de imediato o auto de infração e aplica a multa máxima do Código de Obras. Não houve notificação prévia, não se abriu prazo de defesa e o campo da fundamentação trazia apenas “obra irregular, em desacordo com a legislação municipal”.

Meses depois, sentença em ação anulatória reconheceu a nulidade do auto por vício de forma e de motivação. O Município arcou com honorários e, o que é mais grave, a construção continuou de pé. O poder de polícia foi exercido, mas não produziu resultado útil para a cidade.

A fiscalização eficaz não depende de rigor isolado: depende de procedimento correto. Poder de polícia sem devido processo é arbítrio que não se sustenta. Este módulo responde ao problema apresentando o conceito, os atributos e os limites do poder de polícia, o rito que legitima a sanção e os instrumentos de que o fiscal dispõe — e, sobretudo, a ordem correta de utilizá-los.

3.1 Dois extremos: fiscalização frágil ou arbitrária

Os municípios de pequeno e médio porte tendem a oscilar entre dois extremos igualmente danosos. No primeiro, a omissão: a Prefeitura não fiscaliza, por falta de servidores, por ausência de norma que defina atribuições ou por temor de desgaste político. A irregularidade se multiplica e o ente acumula passivos que só se manifestam anos depois.

No segundo extremo está o arbítrio: o Município fiscaliza, mas sem procedimento. O fiscal atua movido por convicção pessoal, sem notificar, sem fundamentar, sem abrir prazo de defesa. Cada auto lavrado dessa forma nasce condenado à nulidade e expõe o ente e o agente à responsabilização. A consequência paradoxal é que o arbítrio, tanto quanto a omissão, tolera a irregularidade, pois a sanção anulada não elimina a obra clandestina.

O ponto de equilíbrio é a fiscalização técnica e procedimentalizada, com instrumentos definidos em lei e respeito ao contraditório. Isso significa que o Código de Posturas e o Código de Obras devem dizer quem fiscaliza, quais medidas podem ser adotadas, em que sequência e

como o cidadão se defende. Sem esse arcabouço, o vereador que cobra “mais fiscalização” do Executivo cobra algo que a própria Câmara ainda não viabilizou.

A lacuna normativa atinge também o agente. Quando a lei não define atribuições, instrumentos e gradação de sanções, o servidor atua em terreno movediço: ora excede, aplicando embargo onde caberia notificação; ora se omite, por temer responder pessoalmente por medida sem amparo claro. Considere um município de 25 mil habitantes cujo Código de Obras prevê apenas que “as infrações serão punidas com multa”, sem tabela de valores, sem gradação, sem prazo de defesa: qualquer escolha do fiscal será contestável. A clareza normativa protege tanto o cidadão, que ganha previsibilidade, quanto o agente, cuja responsabilidade fica delimitada.

3.2 Falta de procedimento: causa de nulidade

A Constituição Federal, no art. 5º, incisos LIV e LV, assegura que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal e garante aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, o contraditório e a ampla defesa.¹⁹ A garantia se projeta sobre toda atividade sancionadora da Administração, inclusive a fiscalização de obras e posturas do mais modesto dos municípios.

Na prática forense, autos lavrados sem notificação prévia, sem fundamentação ou sem oportunidade de defesa são frequentemente anulados. O vício de forma contamina o ato por inteiro, ainda que a irregularidade material seja evidente. O resultado é duplamente negativo: a infração fica impune e a fiscalização perde credibilidade perante a comunidade.

Uma armadilha específica merece destaque: leis municipais que condicionam a defesa ou o recurso ao pagamento prévio da multa. Trata-se de exigência inconstitucional, conforme a Súmula Vinculante 21.

JURISPRUDÊNCIA • STF

Súmula Vinculante 21 — Supremo Tribunal Federal, Sessão Plenária de 29/10/2009, DJe nº 210 de 10/11/2009:

“É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.”

Aplicação prática. A legislação municipal de posturas e obras não pode condicionar a defesa ou o recurso ao pagamento prévio da multa ou a depósito de qualquer valor. Dispositivo nesse sentido deve ser revogado pela Câmara e, desde já, deixar de ser aplicado, sob pena de reclamação ao STF.

19. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 5º, LIV e LV.

3.3 Poder de polícia: conceito, fundamento e atributos

O poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração para condicionar e restringir o uso de bens, o exercício de atividades e a fruição de direitos individuais em benefício do interesse público. É o fundamento jurídico de toda fiscalização urbana: quando o Município exige alvará, fixa recuos, limita horários de funcionamento ou embarga uma obra, está exercendo poder de polícia.

O conceito tem definição legal no art. 78 do Código Tributário Nacional, que descreve a atividade da Administração destinada a limitar ou disciplinar direito, interesse ou liberdade em razão do interesse público e condiciona a regularidade de seu exercício à competência do órgão, aos limites da lei, à observância do processo legal e à ausência de abuso ou desvio de poder.²⁰ Na lição de Di Pietro, o poder de polícia é a atividade da Administração que limita direitos individuais em prol do interesse coletivo.²¹

CONCEITO-CHAVE

Poder de polícia é a atividade administrativa, fundada em lei, pela qual o Estado condiciona e restringe direitos individuais — propriedade, liberdade de construir, liberdade de empreender — em favor do interesse coletivo.

Discrecionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade

Na sistematização de Hely Lopes Meirelles, são atributos do poder de polícia a discrecionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade.²² A discrecionariedade significa que, dentro da lei, a Administração escolhe o momento, o meio e a intensidade da medida; não é liberdade absoluta, mas margem delimitada por critérios legais. A autoexecutoriedade permite executar diretamente as decisões, sem prévia autorização judicial, nos casos em que a lei autorize ou haja urgência: é o que permite ao fiscal embargar uma obra sem esperar ordem do juiz. A coercibilidade é a imposição coativa das medidas, com uso, se necessário, de força pública proporcional.

Esses atributos não afastam a legalidade nem o controle: a autoexecutoriedade convive com o dever de motivar e de respeitar o devido processo. Os atributos descrevem o modo de atuação; os limites, tratados a seguir, descrevem as condições de validade.

Questão recorrente é a delegação do poder de polícia a entidades da Administração indireta de direito privado, tema que o STF enfrentou no caso da BHTrans, de Belo Horizonte.

20. BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Art. 78.

21. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

22. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

JURISPRUDÊNCIA • STF

Tema 532 — RE 633.782/MG, Supremo Tribunal Federal, Plenário, rel. Min. Luiz Fux, j. 26/10/2020 (sessão virtual de 16 a 23/10/2020), DJe nº 279 de 25/11/2020 (caso BHTrans):

“É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.”

Aplicação prática. O Município pode, por lei, atribuir poder de polícia — inclusive o de sancionar — a empresa pública ou sociedade de economia mista municipal, desde que cumpridos cumulativamente os requisitos da tese: capital majoritariamente público, serviço público exclusivo e regime não concorrencial. A delegação a empresas privadas contratadas, concessionárias comuns ou organizações da sociedade civil continua vedada.

3.4 Os limites do poder de polícia

O poder de polícia encontra limites na legalidade, na razoabilidade, na proporcionalidade e na vedação ao excesso. A legalidade exige que a restrição tenha previsão em lei: o fiscal não pode criar exigência que a lei municipal não contemple nem aplicar sanção que ela não preveja. A razoabilidade exige congruência entre a medida e a situação de fato. A proporcionalidade, na lição de Bandeira de Mello, exige que a atuação de polícia guarde proporção entre a restrição imposta e o benefício coletivo perseguido.²³

A proporcionalidade desdobra-se em três exames sucessivos. A medida deve ser adequada, isto é, apta a alcançar a finalidade pública; necessária, ou seja, a menos gravosa entre as igualmente eficazes; e proporcional em sentido estrito, de modo que o sacrifício do particular não supere o benefício coletivo.

Ultrapassados esses limites, o ato é nulo e pode gerar responsabilização do Município e do agente. Se o fiscal, ao constatar que um pequeno comércio de baixo risco funciona sem alvará, opta diretamente pela interdição com lacração das portas, a medida é inadequada e desproporcional; o comerciante obtém liminar em mandado de segurança e o Município responde por lucros cessantes.

ATENÇÃO

Autoexecutoriedade não é dispensa de procedimento. Mesmo quando a lei autoriza a medida imediata — embargo de obra em andamento, interdição por risco iminente — o ato deve ser escrito, motivado, cientificado ao interessado e acompanhado da indicação do prazo e da forma de defesa. A urgência justifica o contraditório diferido, jamais a sua supressão.

23. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.

3.5 O devido processo na esfera administrativa

Toda sanção administrativa pressupõe processo. Na formulação de Di Pietro, a Administração não pode aplicar sanção sem observância do procedimento legal, com contraditório e ampla defesa.²⁴ As fases mínimas são: ciência da imputação, defesa em prazo razoável, produção de provas, decisão motivada e recurso a instância superior.

A base infraconstitucional do processo administrativo é, no plano federal, a Lei nº 9.784/1999, que consagra a motivação, a razoabilidade, a proporcionalidade, a ampla defesa e o contraditório.²⁵ Muitos municípios não dispõem de lei própria, o que gera dúvida sobre a norma aplicável. O STJ consolidou a resposta na Súmula 633.

JURISPRUDÊNCIA · STJ

Súmula 633 — Superior Tribunal de Justiça, Primeira Seção, j. 12/06/2019, DJe 17/06/2019:

“A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.”

Aplicação prática. O município sem lei própria de processo administrativo não fica em vácuo normativo: as regras da Lei nº 9.784/1999 sobre prazos, motivação, intimação, defesa e recurso podem ser invocadas tanto pelo fiscal quanto pelo autuado. A melhor solução, contudo, é lei municipal de processo administrativo: a aplicação subsidiária é remédio, não modelo.

O respeito ao rito não enfraquece a fiscalização; ao contrário, torna a sanção sólida e imune à anulação, deslocando a discussão judicial para o mérito, terreno em que a Administração que documentou o fato tem larga vantagem.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Constituição Federal, art. 5º, LIV (devido processo legal) e LV (contraditório e ampla defesa em processo judicial ou administrativo). Lei nº 5.172/1966 (CTN), art. 78 (conceito legal de poder de polícia). Lei nº 9.784/1999 (processo administrativo federal, aplicável subsidiariamente aos municípios — Súmula 633/STJ). Legislação municipal: Código de Obras, Código de Posturas e, quando existente, lei de processo administrativo.

3.6 Os instrumentos de fiscalização e o auto de infração

A legislação municipal costuma prever quatro instrumentos principais, cada qual com hipótese e finalidade próprias. A notificação científica o interessado da irregularidade e concede pra-

24. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

zo para regularização; é, em regra, o primeiro ato e o único cabível quando a infração é sanável e não há risco. O embargo paralisa a obra irregular até a regularização ou a decisão final. A interdição suspende, total ou parcialmente, o exercício de atividade ou o uso de imóvel. O auto de infração formaliza a imputação e a penalidade, instaurando o processo sancionador. A demolição, medida extrema, reserva-se às edificações insuscetíveis de regularização.

Aplicar os instrumentos na ordem e no momento corretos é o que confere legitimidade à ação fiscal. A sequência típica em obra sem alvará, sem risco imediato, é: notificação com prazo para requerer o alvará; persistindo a irregularidade, embargo; descumprido o embargo, auto de infração com multa; e, apenas na hipótese de impossibilidade técnica ou jurídica de regularização, demolição precedida de processo próprio.

Quadro-resumo — Instrumentos de fiscalização urbana

Instrumento	Finalidade	Hipótese típica	Base normativa
Notificação	Cientificar a irregularidade e conceder prazo para regularização ou defesa	Infração sanável, sem risco imediato	Códigos de Obras e de Posturas; CF, art. 5º, LV
Embargo	Paralisar obra irregular até regularização ou decisão	Obra sem alvará, em desacordo com o projeto ou em área vedada	Código de Obras; CTN, art. 78
Interdição	Suspender atividade ou uso de imóvel	Estabelecimento sem licença; risco à segurança, saúde ou sossego	Código de Posturas; legislação sanitária
Auto de infração	Formalizar a imputação e aplicar a penalidade	Persistência da irregularidade após notificação; descumprimento de embargo ou interdição	Códigos de Obras e de Posturas; CF, art. 5º, LIV e LV; SV 21
Demolição	Eliminar edificação insuscetível de regularização e restaurar a área	Obra em área de risco ou de preservação permanente	Código de Obras; legislação ambiental; Súmula 613/STJ

Como lavrar corretamente o auto de infração

A fundamentação clara é a maior proteção do auto. Vícios de forma ou de motivação são a principal causa de anulação, e a padronização do documento reduz drasticamente esse risco. A descrição do fato merece atenção especial: expressões como “obra irregular” não permitem ao

25. BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

atuado saber do que se defende. A descrição adequada indica o endereço, a natureza da obra e o que foi constatado, acompanhada de fotografias datadas.

Modelo esquemático — Elementos essenciais do auto de infração

Elemento	Conteúdo mínimo	Vício em caso de ausência
Identificação do autuado	Nome ou razão social, CPF ou CNPJ, endereço	Incerteza quanto ao sujeito passivo
Local, data e hora	Endereço, inscrição imobiliária, data e hora da diligência	Fragilidade probatória
Descrição do fato	Relato objetivo e circunstanciado, com fotografias e medições	Vício de motivação; cerceamento de defesa
Dispositivo infringido	Artigo, inciso e lei municipal violados	Ausência de tipicidade
Penalidade	Espécie de sanção, valor da multa e enquadramento na gradação legal	Ausência de base legal; desproporcionalidade
Prazo e forma de defesa	Prazo, autoridade destinatária, local de protocolo, sem depósito prévio (SV 21)	Violação ao contraditório e à ampla defesa
Identificação do agente	Nome, matrícula, cargo e assinatura	Incerteza quanto à competência e à autoria
Ciência do autuado	Assinatura, recusa certificada ou remessa postal com aviso de recebimento	Ineficácia até a intimação válida

EXEMPLO PRÁTICO

Em um município de 15 mil habitantes, o fiscal constata muro de divisa com 3 metros de altura, quando o Código de Obras limita a 2,20 metros, sem risco estrutural. Procedimento correto: notificação com prazo de dez dias para adequação ou defesa; vencido o prazo, auto de infração com multa no patamar mínimo, indicando o artigo violado e reabrindo prazo de defesa; mantida a infração após decisão e eventual recurso, multa em dobro pela reincidência e adequação compulsória.

3.7 Proporcionalidade, gradação das sanções e sistema recursal

As sanções devem ser graduadas em lei — advertência, multa, embargo ou interdição e, em casos extremos, demolição — conforme a gravidade, a reincidência e o dano. Na lição de Carvalho Filho, a sanção administrativa submete-se à proporcionalidade entre a infração e a pena-

lidade.²⁶ A proporcionalidade é critério de validade: a multa desproporcional é nula, ainda que a infração exista.

A gradação não significa que a medida extrema esteja sempre fora de alcance. Há situações em que a demolição é a única resposta proporcional, porque a irregularidade não é sanável: é o caso das edificações em área de preservação permanente. O STJ tem posição firme no sentido de que a edificação ilícita em APP configura dano presumido, que a pequena extensão da obra não a legitima e que a teoria do fato consumado não se aplica em matéria ambiental.

JURISPRUDÊNCIA · STJ

Súmula 613 — Superior Tribunal de Justiça, Primeira Seção, j. 09/05/2018, DJe 14/05/2018:

“Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.”

REsp 1.714.536/RJ — Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma, rel. Min. Afrânio Vilela, j. 04/02/2025, DJEN 10/02/2025, unânime. Trechos da ementa:

“[...] 4. A teoria do fato consumado é inaplicável em matéria ambiental (Súmula 613/STJ). [...] Inexiste direito adquirido a poluir. 5. A pequena extensão da área atingida não pode se sobrepôr, como razão de decidir, ao comportamento flagrantemente ofensivo ao meio ambiente cometido pelo particular. A conduta afrontosa do administrado, que dá continuidade à obra sabidamente ilícita, após notificação estatal para paralisá-la, não pode ter guarida judicial. [...] 8. Recurso especial provido, para determinar a demolição da parcela do imóvel objeto da autuação administrativa, com subsequente restauração integral da área.”

Aplicação prática. A demolição em APP é medida proporcional mesmo em área diminuta e entorno urbanizado — e o que sustentou o resultado foi o embargo regular, sem o qual não haveria prova da conduta afrontosa do particular.

O reverso dessa moeda é a responsabilidade do Município que, ciente da irregularidade, nada faz. No AREsp 1.756.656/SP (Segunda Turma, rel. Min. Francisco Falcão, j. 18/10/2022, DJe 21/10/2022, Município de Bertioga), o STJ registrou que “a Municipalidade teve ciência acerca dos fatos e por mais de seis anos permaneceu inerte, o que atraiu a violação do dever específico de agir”, e concluiu que “o Estado é solidário, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, por danos ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar”. Fiscalizar é dever cujo descumprimento gera responsabilidade patrimonial do ente.

Ampla defesa e recursos administrativos

O autuado deve poder recorrer a instância superior, com efeito e prazo definidos em lei. O sistema recursal confere legitimidade ao processo e filtra excessos da primeira instância: a auto-

26. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

ridade revisora corrige enquadramentos equivocados, reduz multas desproporcionais e anula autos viciados antes que cheguem ao Judiciário. Cabe à lei municipal definir prazo, autoridade competente, efeito suspensivo ou não e a vedação de depósito prévio, em respeito à Súmula Vinculante 21.

A decisão final deve ser motivada, enfrentando os argumentos da defesa: a decisão que ignora a defesa equivale, para efeitos de nulidade, à ausência de defesa.

3.8 Por uma fiscalização integrada e inteligente

A fiscalização municipal é frequentemente fragmentada: obras, posturas, tributos, vigilância sanitária e meio ambiente atuam com cadastros distintos e sem comunicação, com sobreposição de vistorias em alguns imóveis e ausência em outros. A integração, apoiada em cadastro único e tecnologia, multiplica a eficácia e reduz a sobreposição. Cadastro georreferenciado e protocolo eletrônico são ferramentas acessíveis mesmo a municípios pequenos, muitas vezes por meio de consórcios.

Relatórios e indicadores orientam a ação, e a fiscalização baseada em risco prioriza os casos de maior impacto — áreas de risco geológico, margens de cursos d'água, atividades de maior potencial lesivo — simplificando o tratamento das atividades de baixo risco.

Para a Câmara, a lei pode instituir o cadastro único, unificar prazos e ritos entre os códigos e prever a matriz de risco; no controle externo, o vereador pode requerer os indicadores e acompanhar o percentual de autos anulados, o melhor termômetro da qualidade procedimental da fiscalização.

Resumo executivo

1. A fiscalização oscila entre omissão e arbítrio; ambos toleram a irregularidade. O equilíbrio é a fiscalização técnica e procedimentalizada, com respeito ao contraditório (CF, art. 5º, LIV e LV).
2. O poder de polícia (CTN, art. 78) tem atributos de discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade, que não dispensam legalidade, motivação e devido processo.
3. Os limites são legalidade, razoabilidade, proporcionalidade e vedação ao excesso; a medida deve ser adequada, necessária e a menos gravosa possível.
4. Toda sanção pressupõe processo; na ausência de lei local, aplica-se subsidiariamente a Lei nº 9.784/1999 (Súmula 633/STJ). É inconstitucional exigir depósito prévio para recurso administrativo (Súmula Vinculante 21).

5. Notificação, embargo, interdição, auto de infração e demolição têm hipóteses próprias e ordem crescente de gravidade; o auto deve conter todos os elementos do modelo esquemático.
6. As sanções devem ser graduadas e proporcionais; em APP, a demolição é cabível e não se aplica a teoria do fato consumado (Súmula 613/STJ; REsp 1.714.536/RJ). A omissão do Município ciente da irregularidade gera responsabilidade objetiva e solidária (AREsp 1.756.656/SP).

Questões para fixação

1. O Código de Posturas de um município estabelece que o recurso contra auto de infração somente será recebido mediante pagamento de 50% da multa. Assinale a alternativa correta:
 - a. A exigência é válida, pois o Município tem autonomia para disciplinar seu processo administrativo.
 - b. A exigência é válida apenas se o percentual não ultrapassar 30% da multa.
 - c. A exigência é inconstitucional, nos termos da Súmula Vinculante 21 do STF.
 - d. A exigência é válida, desde que prevista em lei complementar municipal.
2. Sobre os atributos do poder de polícia, assinale a alternativa correta:
 - a. A autoexecutoriedade autoriza aplicar sanções sem qualquer procedimento, bastando a constatação do fato.
 - b. A discricionariedade permite ao fiscal escolher livremente a sanção, independentemente da gradação legal.
 - c. A coercibilidade significa que o particular pode recusar-se a cumprir a medida até que haja ordem judicial.
 - d. A autoexecutoriedade permite executar diretamente as decisões, nos casos autorizados em lei, sem prévia autorização judicial, mas não dispensa a motivação e o devido processo.
3. Conforme a tese do Tema 532/STF (RE 633.782/MG), a delegação do poder de polícia por lei é constitucional quando feita a:
 - a. Qualquer empresa privada contratada mediante licitação para serviços de fiscalização.
 - b. Pessoas jurídicas de direito privado da Administração indireta, de capital majoritariamente público, que prestem exclusivamente serviço público próprio do Estado e em regime não concorrencial.

- c. Organizações da sociedade civil que celebrem termo de colaboração com o Município.
 - d. Concessionárias de serviço público em geral, desde que o contrato preveja a delegação.
4. **Caso prático.** Um fiscal lavra auto de infração com multa por obra sem alvará, mas não concede prazo de defesa nem indica o dispositivo violado. O autuado recorre. Analise o destino provável do auto, indique os fundamentos constitucionais e descreva o procedimento que o fiscal deveria ter adotado.
5. **Questão reflexiva.** A legislação do seu município prevê notificação prévia, gradação de sanções e recurso administrativo sem depósito prévio (SV 21)? Onde estão as lacunas que mais geram nulidade e qual seria o conteúdo mínimo de um projeto de lei para saná-las?

Leituras complementares

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- BRASIL. Constituição Federal, art. 5º, LIV e LV; Lei nº 5.172/1966 (CTN), art. 78; Lei nº 9.784/1999.
- STF, RE 633.782/MG (Tema 532), Pleno, rel. Min. Luiz Fux, j. 26/10/2020; Súmula Vinculante 21. STJ, Súmulas 613 e 633; REsp 1.714.536/RJ, 2ª Turma, j. 04/02/2025.

IV

MÓDULO IV

Organização do Território

Zoneamento e Disciplina do Uso do Solo



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

MÓDULO IV

Organização do Território

Zoneamento e Disciplina do Uso do Solo

CASO DE ABERTURA

Em um município de cerca de 18 mil habitantes da Zona da Mata mineira, um loteador abriu ruas e vendeu lotes na encosta que domina a sede urbana, onde havia uma nascente que abastecia o córrego do centro. Ninguém, na Prefeitura, disse que ali não se podia construir: não havia mapa de zoneamento, a Lei de Uso e Ocupação do Solo tinha três décadas e não fora revista após o Plano Diretor, e o cadastro imobiliário ignorava a declividade dos terrenos. Em dois anos, cinquenta famílias moravam na encosta; na primeira chuva forte, um deslizamento interditou dez casas e o córrego passou a receber esgoto sem tratamento.

O Ministério Público oficiou à Câmara pedindo informações sobre a legislação urbanística vigente; o loteador procurou vereadores para “regularizar” o parcelamento por lei específica, alegando que a ocupação já estava consolidada. A pergunta que se impôs foi simples na forma e complexa na substância: que instrumento normativo o Município deveria ter tido para evitar aquilo, e o que pode aprovar agora sem repetir o erro? Este módulo responde a essa pergunta, apresentando a disciplina do uso e da ocupação do solo como a espinha dorsal da política urbana municipal.

4.1 O problema central: a expansão desordenada e os seus custos

A cidade que cresce sem Lei de Uso e Ocupação do Solo não cresce sem regra: cresce com a regra improvisada por cada empreendedor, a cada licença negociada caso a caso. O resultado é conhecido nos municípios mineiros de pequeno e médio porte: a serralheria ao lado da escola, o posto de combustíveis defronte à creche, o prédio de seis pavimentos em bairro cuja rede de esgoto foi dimensionada para casas térreas, a periferia avançando sobre fundos de vale e encostas. A ausência de zoneamento não gera liberdade; gera conflito de vizinhança, insegurança jurídica e custos que ninguém orçou.

Os efeitos são duradouros: a forma urbana, uma vez consolidada, resiste à correção, e reabrir uma via estreita ou implantar drenagem em bairro já ocupado custa muitas vezes mais do que exigir a solução correta na aprovação do projeto. A densidade não planejada satura, em cadeia, escolas, unidades de saúde, transporte, água e esgoto. Quando o uso do solo é definido pela lei, o gestor antecipa essa demanda e a vincula a contrapartidas do empreendedor; quando é definido pela pressão do mercado, a demanda chega sem aviso e sem receita. Para o vereador, a lei de uso do solo não é assunto “de engenheiro”, mas o instrumento pelo qual a Câmara de-

cide, com antecedência, o tamanho da conta que o Município pagará. Ordenar o solo é planejar a cidade e o próprio orçamento.

4.2 Áreas de risco, ocupações irregulares e faixas marginais

A face mais dolorosa da expansão desordenada é a ocupação de áreas de risco e de preservação. A falta de oferta regular de lotes acessíveis empurra a população de baixa renda para as terras que ninguém quis por serem inadequadas: encostas íngremes, margens de cursos d'água, fundos de vale inundáveis. Ali surgem ocupações sem título e sem segurança, que exigirão regularização fundiária, contenção ou remoção após a tragédia, soluções sempre mais caras e traumáticas do que a prevenção pela norma.

O Código Florestal disciplina as áreas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água, fixando faixas marginais em que a ocupação é, em regra, vedada. A Lei nº 14.285/2021 introduziu a possibilidade de que, em área urbana consolidada, lei municipal defina faixas marginais distintas, ouvido o conselho de meio ambiente e vedada a ocupação de áreas de risco.²⁷ Registre-se que a Lei nº 14.285/2021 alterou o Código Florestal, e não a Lei nº 6.766/1979. É competência delicada, que só deve ser exercida com estudo técnico, participação do conselho ambiental e mapeamento das áreas suscetíveis a inundação e deslizamento.

ATENÇÃO

A Lei nº 14.285/2021 é objeto da ADI 7.146, rel. Min. André Mendonça, pendente de julgamento: a Procuradoria-Geral da República manifestou-se em 23/04/2026 e os autos estão conclusos ao relator desde 23/06/2026, sem liminar nem mérito. A lei permanece em vigor. A Câmara que discutir projeto sobre faixas marginais deve registrar a ação pendente no parecer da comissão, exigir estudo técnico e manifestação do conselho de meio ambiente e jamais consolidar, por lei, ocupações em áreas de risco.

Inexiste, ademais, “direito adquirido” à ocupação irregular de área de preservação. A tentação de aprovar lei específica consolidando bairro erguido em área de preservação permanente esbarra na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que rejeita a teoria do fato consumado em matéria ambiental: a antiguidade da ocupação, a existência de moradores e o pequeno tamanho da área atingida não convertem o ilícito em direito.

27. BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Código Florestal, art. 3º, XXVI, e art. 4º, § 10, incluídos pela Lei nº 14.285/2021.

JURISPRUDÊNCIA · STJ

Súmula 613/STJ, 1ª Seção, j. 09/05/2018, DJe 14/05/2018:

“Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.”

REsp 1.714.536/RJ, 2ª Turma, rel. Min. Afrânio Vilela, j. 04/02/2025, DJEN 10/02/2025, unânime. Trecho literal da ementa:

“4. A teoria do fato consumado é inaplicável em matéria ambiental (Súmula 613/STJ). Desse modo, a antropização da área é irrelevante para a solução da lide que discute dano ambiental cometido por degradador individualizado. Inexiste direito adquirido a poluir. 5. A pequena extensão da área atingida não pode se sobrepor, como razão de decidir, ao comportamento flagrantemente ofensivo ao meio ambiente cometido pelo particular. A conduta afrontosa do administrado, que dá continuidade à obra sabidamente ilícita, após notificação estatal para paralisá-la, não pode ter guarida judicial.”

Aplicação prática. A fiscalização deve agir cedo: o embargo notificado e mantido foi o que permitiu, no caso, a demolição da parcela irregular, de apenas quatro metros quadrados. E a Câmara não deve apostar em lei de “regularização” de ocupações em área de preservação, porque o Judiciário não reconhece fato consumado ambiental e a norma local não afasta a proteção da legislação federal.

4.3 A competência constitucional do Município sobre o solo urbano

A Constituição atribuiu ao Município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano é executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo o Plano Diretor como instrumento básico.²⁸ Não se trata de competência residual ou delegada: é competência própria, que faz do Município o protagonista da concepção e da execução da política urbana.

Essa centralidade convive com a competência da União para editar diretrizes gerais de desenvolvimento urbano e normas gerais de direito urbanístico, papel cumprido sobretudo pelo Estatuto da Cidade,²⁹ e com a competência concorrente dos Estados. O que a Constituição não admite é que o Estado-membro esvazie o controle municipal do uso do solo, como decidiu o Supremo Tribunal Federal ao apreciar emenda à Constituição mineira que dispensava alvará para templos religiosos e vedava limitações geográficas à sua instalação.

28. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 30, VIII, e art. 182, caput e § 1º.

29. BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.

JURISPRUDÊNCIA • STF

ADI 5.696/MG, Tribunal Pleno, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 25/10/2019 (sessão virtual de 18 a 24/10/2019), DJe nº 245 de 11/11/2019, unânime. Objeto: Emenda nº 44/2000 à Constituição do Estado de Minas Gerais. Trecho literal da ementa:

“3. A Constituição, em matéria de Direito Urbanístico, embora prevista a competência material da União para a edição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF) e regras gerais sobre direito urbanístico (art. 24, I, c/c § 1º, da CF), conferiu protagonismo aos Municípios na concepção e execução dessas políticas públicas (art. 30, I e VIII, c/c art. 182, da CF), como previsto na Lei Federal 10.257/2001, ao atribuir aos Poderes Públicos municipais a edição dos planos diretores, como instrumentos de política urbana. [...] 5. O verificação [sic] de requisitos para a concessão de alvarás e licenciamentos insere-se no Poder de Polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração (art. 2º, c/c art. 61, § 1º, II, e art. 84, II e VI, ‘a’, da CF).”

Aplicação prática. O precedente, nascido de norma mineira, garante que a Lei de Uso e Ocupação do Solo prevalece sobre tentativas estaduais de flexibilização setorial. O item 5 da ementa, porém, alerta a própria Câmara: a verificação de requisitos para alvarás é poder de polícia reservado ao Executivo, e projeto parlamentar que dispense licenças ou crie exceções individuais ao zoneamento invade a reserva de administração.

Para a Câmara, isso se traduz em duas atitudes: reivindicar a competência, fazendo valer o zoneamento diante de norma estadual ou pressão externa que pretenda ditar a localização de atividades no território; e respeitar seus limites, legislando sobre o uso do solo por normas gerais e abstratas, compatíveis com o Plano Diretor, e não por atos de conteúdo individual que substituam a licença administrativa.

4.4 O zoneamento e a função social da propriedade urbana

O zoneamento é a principal técnica de ordenação do solo. Na lição de José Afonso da Silva, é instrumento de realização do planejamento urbanístico, repartindo o solo segundo destinações.³⁰ Concretamente, divide o território em zonas, a cada uma das quais a lei atribui usos permitidos, tolerados ou proibidos e parâmetros próprios: zona residencial, comercial, industrial, mista, de preservação e, onde adotados os instrumentos do Estatuto da Cidade, as zonas especiais de interesse social e as áreas de expansão urbana.

Sua finalidade é tripla: compatibilizar atividades, controlar a densidade em função da capacidade da infraestrutura e proteger áreas sensíveis do ponto de vista ambiental, paisagístico ou geotécnico. O zoneamento é a tradução espacial das diretrizes do Plano Diretor: onde o plano

30. SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

diz “adensar ao longo dos eixos de transporte” ou “conter a expansão sobre a serra”, a lei de zoneamento diz em que zona, com que parâmetros e para quais usos.

A legitimidade dessas restrições repousa na função social da propriedade. A Constituição condiciona o direito de propriedade ao atendimento de sua função social e estabelece que a propriedade urbana a cumpre quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.³¹ O Código Civil determina que a propriedade seja exercida em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e com a preservação do meio ambiente.³² Na lição de José Afonso da Silva, essa norma converte a propriedade urbana em direito-função. Quando um proprietário alega, em audiência pública, que o zoneamento “confisca” seu terreno por não permitir ali um prédio de dez andares, a resposta jurídica é que limitar o uso não é violar a propriedade, mas conformá-la à sua função social; as limitações urbanísticas gerais, aplicáveis a todos os imóveis de uma zona, não geram direito a indenização.

4.5 Os parâmetros urbanísticos de ocupação

Se o zoneamento define onde cada uso pode existir, os parâmetros urbanísticos definem com que intensidade. São índices numéricos, fixados por zona, que controlam a forma física das edificações e, por consequência, a densidade, a ventilação e a insolação dos lotes vizinhos, a paisagem e a drenagem. Os cinco parâmetros fundamentais atuam em conjunto: o coeficiente de aproveitamento diz quanto se pode construir; a taxa de ocupação e os recuos, onde no lote; o gabarito, até que altura; e a taxa de permeabilidade, quanto do terreno deve permanecer livre para absorver a chuva. Um mesmo coeficiente pode gerar uma torre estreita ou um bloco baixo e largo, conforme a combinação com os demais índices.

Quadro-resumo 4.1 — Parâmetros urbanísticos de ocupação: definição e finalidade

Parâmetro	Definição	Finalidade urbanística
Coeficiente de aproveitamento	Relação entre a área total construída e a área do terreno (coeficiente 2 em lote de 300 m ² permite 600 m ² construídos).	Controlar a densidade construtiva e populacional; base da outorga onerosa do direito de construir.
Taxa de ocupação	Percentual máximo do terreno coberto pela projeção horizontal da edificação.	Garantir áreas livres, ventilação, insolação e espaço para permeabilidade.
Gabarito	Altura máxima da edificação, em metros ou pavimentos.	Preservar a paisagem, a insolação dos vizinhos e a escala do bairro.
Recuos (afastamentos)	Distâncias mínimas entre a edificação e as divisas frontal, laterais e de fundos.	Assegurar privacidade, ventilação, acesso de combate a incêndio e alargamento futuro das vias.

31. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 5º, XXIII, e art. 182, § 2º.

32. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil, art. 1.228, § 1º.

Parâmetro	Definição	Finalidade urbanística
Taxa de permeabilidade	Percentual mínimo do terreno sem pavimentação impermeável.	Reduzir o escoamento superficial, prevenir enchentes e recarregar o lençol freático.

Em um município de 25 mil habitantes, a Câmara que aprova, para a zona central, coeficiente 4, taxa de ocupação de 80%, gabarito livre e permeabilidade de 5% está autorizando a verticalização intensa de um centro cujas redes foram projetadas para casas de dois pavimentos, e cada nova torre transferirá para a rua a água que antes infiltrava no quintal. O vereador não precisa ser engenheiro para perceber a coerência desses números com a cidade real; precisa exigir do Executivo os estudos que os fundamentam.

4.6 A estrutura da Lei de Uso e Ocupação do Solo e a compatibilidade de usos

A Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) é a lei ordinária municipal que dá concretude ao Plano Diretor. Sua estrutura mínima compreende o mapa oficial de zoneamento; a tabela de usos permitidos, tolerados e proibidos por zona; a tabela de parâmetros de ocupação; as regras de parcelamento, articuladas com a legislação federal; e as disposições de transição, que disciplinam as edificações e usos regularmente licenciados antes da nova lei.

A qualidade técnica desses componentes é o que reduz litígios. Um mapa sem georreferenciamento gera disputas sobre em qual zona está determinado lote; uma tabela de usos que remete a “atividades compatíveis a critério do órgão competente” transfere ao servidor uma decisão que deveria ser da lei. Clareza e mapas precisos dão segurança a quem investe e a quem fiscaliza: o cidadão precisa saber, de antemão, o que pode instalar em cada zona.

Quadro-resumo 4.2 — Estrutura da Lei de Uso e Ocupação do Solo

Componente	Conteúdo	Cuidado legislativo
Mapa de zoneamento	Delimitação gráfica das zonas (residenciais, comerciais, industriais, mistas, de preservação, ZEIS, expansão urbana).	Anexo integrante da lei, georreferenciado; alterações só por lei.
Tabela de usos	Usos permitidos, tolerados (sob condições) e proibidos por zona; classificação por porte e incomodidade.	Objetividade; evitar cláusulas abertas que deleguem ao licenciador a definição do uso.
Parâmetros de ocupação	Coeficiente, taxa de ocupação, gabarito, recuos, permeabilidade e lote mínimo por zona.	Coerência com a infraestrutura e com as diretrizes de adensamento do Plano Diretor.

Componente	Conteúdo	Cuidado legislativo
Regras de parcelamento	Requisitos para loteamento e desmembramento, áreas públicas, infraestrutura mínima, áreas não parceláveis.	Compatibilidade com a Lei nº 6.766/1979 e o Código Florestal; a lei local pode ser mais exigente, não menos.
Usos especiais e de impacto	CrITÉrios e procedimento para atividades de impacto (estudo de impacto de vizinhança, condicionantes).	Previsão expressa, conforme os arts. 36 a 38 do Estatuto da Cidade.
Disposições de transição	Tratamento de edificações, usos e parcelamentos licenciados sob a lei anterior.	Respeito ao ato jurídico perfeito; não convalidar ocupações irregulares.

A compatibilidade de usos é o critério que organiza a tabela. Cada zona deve reunir usos compatíveis entre si, com categorias intermediárias, como o uso tolerado sob condições de horário ou ruído. Para usos especiais e atividades de impacto, como grandes equipamentos comerciais, indústrias e cemitérios, a lei não dá resposta automática: exige análise específica, por estudo de impacto de vizinhança e condicionantes, como prevê o Estatuto da Cidade.

EXEMPLO PRÁTICO

Em um município de 12 mil habitantes, um empresário quer instalar uma fábrica de blocos de concreto em zona residencial, alegando que gerará trinta empregos; a tabela de usos classifica a atividade como industrial, proibida ali. Um vereador propõe lei “autorizando a instalação da indústria X no lote Y”. A solução correta é rejeitar a lei de efeito individual, que substitui a licença e viola a reserva de administração; havendo interesse público, o Executivo pode propor a revisão geral do zoneamento daquele setor, com audiência pública e estudo de impacto, por norma aplicável a todos os lotes da área.

4.7 O parcelamento do solo e a exigência de infraestrutura

O parcelamento do solo urbano transforma uma gleba em lotes, com abertura de vias (loteamento) ou com aproveitamento do sistema viário existente (desmembramento). A matéria é regida pela Lei nº 6.766/1979,³³ cujos arts. 2º a 4º definem as modalidades, restringem o parcelamento às zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica definidas pelo Plano Diretor ou por lei municipal, vedam-no em terrenos impróprios (alagadiços, de declividade excessiva, de preservação ecológica) e fixam os requisitos urbanísticos mínimos. O art. 18 disciplina o registro do parcelamento no Registro de Imóveis, ato que confere existência jurídica aos lotes.

O Município aprova o projeto de parcelamento, e essa aprovação é o momento de exigir a infraestrutura mínima: vias, drenagem pluvial, água, esgoto, energia e iluminação pública. A lei municipal deve prever garantia ou caução para a execução das obras e condicionar a liberação dos lotes à sua conclusão. Aprovar parcelamento sem infraestrutura é transferir ao futuro um passivo urbano e ambiental que a Prefeitura acabará por assumir.

Modalidade que ganha espaço nos municípios mineiros é o loteamento de acesso controlado, previsto no art. 78 da Lei nº 13.465/2017,³⁴ que admite controle de acesso regulamentado por ato do Poder Público municipal, sem impedir a entrada de não residentes identificados. Diferentemente do condomínio edilício, as vias permanecem bens públicos; por isso a disciplina municipal é indispensável e repercute na cobrança das contribuições de manutenção pelas associações de moradores, como decidiu o Supremo Tribunal Federal.

JURISPRUDÊNCIA · STF

Tema 492 — RE 695.911/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Dias Toffoli, j. 18/12/2020 (sessão virtual de 04 a 14/12/2020), DJe nº 73 de 19/04/2021. Tese de repercussão geral:

“É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei nº 13.465/17, ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir da qual se torna possível a cotização dos proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos de acesso controlado, que i) já possuindo lote, adiram ao ato constitutivo das entidades equiparadas a administradoras de imóveis ou (ii) sendo novos adquirentes de lotes, o ato constitutivo da obrigação esteja registrado no competente Registro de Imóveis.”

Aplicação prática. A tese reconhece a lei municipal sobre loteamentos de acesso controlado como um dos marcos a partir dos quais a cotização dos moradores se torna possível. A regulamentação local é condição de segurança jurídica e deve definir os requisitos do controle de acesso, a circulação de não residentes, a manutenção das áreas públicas internas e a articulação com o registro imobiliário.

4.8 Integração normativa e poder de polícia sobre o uso do solo

A LUOS não atua sozinha. Ela define onde cada atividade pode existir; o Código de Posturas, como a atividade funciona (horários, ruído, publicidade, ocupação do passeio); o Código de Obras, como se constrói (segurança, salubridade, acessibilidade). Na lição de José Afonso da Silva, zoneamento, posturas e Código de Obras são expressões setoriais de um único sistema normativo urbanístico, cuja unidade é dada pelo Plano Diretor. De nada adianta a LUOS permitir bares em certa zona se as posturas proíbem ali o funcionamento noturno, ou o Código de Obras exigir recuos diferentes dos da tabela de parâmetros. Essa exigência de coerência tem

33. BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

34. BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

sede constitucional, e o Supremo Tribunal Federal a consolidou em repercussão geral, afastando ao mesmo tempo a tese de que toda a matéria urbanística deveria constar do próprio Plano Diretor.

JURISPRUDÊNCIA • STF

Tema 348 — RE 607.940/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Teori Zavascki, j. 29/10/2015, DJe nº 36 de 26/02/2016. Tese de repercussão geral:

“Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.”

Aplicação prática. A Câmara pode aprovar leis específicas, como a LUOS, a lei de parcelamento ou a que disciplina os loteamentos de acesso controlado, sem incorporar tudo ao Plano Diretor. A condição é a compatibilidade: lei específica que autorize ocupação em zona que o plano define como de preservação é inconstitucional por violação do art. 182, § 1º, da Constituição. O parecer da comissão de legislação deve sempre confrontar o projeto com o Plano Diretor vigente.

A norma urbanística só se realiza pelo poder de polícia. O controle do uso do solo é exercido pelo licenciamento, que verifica previamente a conformidade do uso ou da construção com a lei, e pela fiscalização, que reprime usos incompatíveis e ocupações irregulares por notificação, embargo, multa, interdição e demolição. É o poder de polícia urbanístico em ação, na acepção de Hely Lopes Meirelles, que o descreve como a faculdade de a Administração condicionar e restringir o uso de bens e direitos individuais em benefício da coletividade.³⁵

A eficácia desse controle depende de dois requisitos que a Câmara pode cobrar do Executivo: um cadastro territorial atualizado, que identifique cada lote, sua zona e sua situação de licenciamento, e a integração entre licenciamento e fiscalização. Sem cadastro, o fiscal não sabe o que fiscalizar; sem integração, a Prefeitura licencia com uma mão e tolera a irregularidade com a outra. A omissão prolongada em fiscalizar pode, ademais, gerar responsabilidade civil do Município por danos ambientais, o que reforça o caráter de dever, e não de faculdade, do poder de polícia urbanístico.

Resumo executivo

1. A expansão sem Lei de Uso e Ocupação do Solo produz usos incompatíveis, ocupação de áreas impróprias e saturação de serviços. Ordenar o solo é planejar a cidade e o gasto de longo prazo.
2. O Código Florestal, alterado pela Lei nº 14.285/2021, permite que lei municipal defina faixas marginais em área urbana consolidada, ouvido o conselho de meio

35. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

ambiente e vedada a ocupação de áreas de risco; a lei é objeto da ADI 7.146, pendente, e permanece em vigor.

3. Não há fato consumado em matéria ambiental (Súmula 613/STJ; REsp 1.714.536/RJ): a antiguidade e a pequena extensão da ocupação não convertem a construção irregular em direito.
4. Ordenar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo é competência própria do Município (CF, art. 30, VIII, e art. 182). A ADI 5.696/MG reconheceu o protagonismo municipal e lembrou que a verificação de requisitos de alvarás é poder de polícia reservado ao Executivo.
5. O zoneamento reparte o solo em zonas com usos e parâmetros próprios e traduz espacialmente o Plano Diretor; sua legitimidade repousa na função social da propriedade. Coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, gabarito, recuos e permeabilidade devem ser calibrados em conjunto.
6. O parcelamento observa a Lei nº 6.766/1979 e exige infraestrutura antes da liberação dos lotes; a lei municipal sobre loteamentos de acesso controlado tem relevância reconhecida no Tema 492. Leis urbanísticas específicas são válidas apenas se compatíveis com o Plano Diretor (Tema 348), e a norma só se realiza pelo poder de polícia.

Questões para fixação

1. Sobre a competência municipal para disciplinar o uso do solo urbano, assinale a alternativa correta.
 - a. Trata-se de competência delegada pelo Estado-membro, que pode restringi-la por norma constitucional estadual.
 - b. É competência própria do Município, fundada nos arts. 30, VIII, e 182 da Constituição, que lhe confere o protagonismo na concepção e execução da política urbana, conforme a ADI 5.696/MG.
 - c. Pertence exclusivamente à União, cabendo ao Município apenas executar o Estatuto da Cidade.
 - d. Pode ser exercida pela Câmara por leis de efeito individual que substituam a licença administrativa.
2. A respeito dos parâmetros urbanísticos de ocupação, é correto afirmar que:
 - a. a taxa de ocupação corresponde à relação entre a área total construída e a área do terreno.

- b. o gabarito define o percentual mínimo do lote que deve permanecer sem pavimentação impermeável.
 - c. o coeficiente de aproveitamento indica quanto se pode construir em relação à área do terreno, e a taxa de permeabilidade fixa o percentual mínimo do lote destinado à infiltração da água.
 - d. os recuos são índices facultativos, sem repercussão sobre ventilação, insolação ou alargamento futuro das vias.
3. Um bairro foi construído irregularmente, há doze anos, em área de preservação permanente às margens de um córrego urbano. Diante de proposta de lei municipal para “consolidar” a ocupação, o parecer jurídico correto deve considerar que:
- a. a antiguidade da ocupação gera direito adquirido, nos termos da Súmula 613/STJ.
 - b. a teoria do fato consumado não se aplica em matéria ambiental, de modo que a antiguidade e a extensão da ocupação não convertem o ilícito em direito, e a lei local não afasta a proteção da legislação federal.
 - c. a lei municipal pode suprimir livremente as faixas marginais, sem ouvir o conselho de meio ambiente, porque a Lei nº 14.285/2021 já foi declarada constitucional na ADI 7.146.
 - d. a pequena extensão da área atingida afasta o dano ambiental presumido.
4. Caso prático. O Município aprova, por lei avulsa de iniciativa parlamentar, a implantação de um condomínio em zona definida pelo Plano Diretor como de preservação. A lei é questionada judicialmente. Analise sua validade à luz do Tema 348 (RE 607.940/DF), do art. 182, § 1º, da Constituição e, se a área for de preservação ambiental, da Súmula 613/STJ, indicando o caminho legislativo correto caso houvesse interesse público na alteração do uso da área.
5. Questão reflexiva. O seu município possui Lei de Uso e Ocupação do Solo atualizada e compatível com o Plano Diretor? Há áreas de risco e zonas especiais de interesse social demarcadas em mapa oficial? Descreva o estado atual da legislação urbanística local e aponte três providências prioritárias que a Câmara poderia adotar para aperfeiçoá-la.

Leituras complementares

- SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros. Capítulos sobre zoneamento, parcelamento do solo e função social da propriedade urbana.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros. Capítulos sobre poder de polícia e ordenamento urbanístico.
- BRASIL. Lei nº 6.766/1979 (arts. 2º a 4º e 18); Lei nº 10.257/2001 (arts. 36 a 42); Lei nº 12.651/2012 (art. 3º, XXVI, e art. 4º, § 10); Lei nº 13.465/2017 (art. 78).

- STF, Tema 348 da repercussão geral — RE 607.940/DF, rel. Min. Teori Zavascki, j. 29/10/2015; STF, ADI 5.696/MG, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 25/10/2019.

V

MÓDULO V

Instrumentos da Política Urbana

Da Função Social à Indução do Desenvolvimento



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

MÓDULO V**Instrumentos da Política Urbana***Da Função Social à Indução do Desenvolvimento***CASO DE ABERTURA**

“Há um terreno enorme vazio no centro há vinte anos — e gente sem moradia a poucos metros.” A frase foi dita por uma vereadora de um município mineiro de 30 mil habitantes durante a discussão do orçamento. O terreno ocupa quase um quarteirão, a duas quadras da praça da matriz, com asfalto, água, esgoto, iluminação e ônibus na porta. O proprietário o mantém murado e sem uso desde a década de 2000, à espera de valorização.

No extremo oposto da cidade, a Prefeitura acabara de aprovar mais um loteamento popular em encosta, a seis quilômetros do centro, e precisará estender rede de água, pavimentar vias e construir uma escola. O município paga duas vezes: leva infraestrutura nova para longe e deixa ociosa a que já existe.

O Estatuto da Cidade oferece instrumentos desenhados para enfrentar exatamente esse problema. Mas nenhum funciona por si só: todos dependem de previsão no plano diretor e de lei municipal específica, e é nesse ponto que a Câmara se torna protagonista. Este módulo mostra quais são esses instrumentos, como se articulam e o que o Legislativo precisa aprovar para que deixem de ser letra morta.

5.1 O problema: subutilização e retenção especulativa do solo urbano

A retenção especulativa de imóveis ociosos em áreas dotadas de infraestrutura é um dos principais entraves ao desenvolvimento urbano. O proprietário de um lote central vê o terreno valorizar sem investir nada, porque a valorização decorre de obras públicas e do adensamento do entorno; manter o imóvel vazio custa pouco quando o IPTU é baixo. O resultado é uma cidade cheia de vazios bem servidos e de periferias mal servidas.

A escassez artificial de terrenos edificáveis encarece a moradia e empurra a população de menor renda para áreas distantes ou de risco, enquanto o espraiamento multiplica o custo por habitante das redes de água, esgoto, energia e transporte.

O ponto central para a Câmara é este: o problema não é a falta de lei federal. Desde 2001, o Estatuto da Cidade³⁶ coloca à disposição dos Municípios um repertório amplo de instrumentos contra a subutilização. O que falta é a regulamentação local. O município que não estrutura sua política urbana fica refém do mercado e abre mão de capturar a valorização que ele pró-

36. BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.

prio gera; planejar é, também, recuperar para a coletividade a mais-valia urbana produzida com dinheiro de todos.

5.2 As diretrizes gerais e o repertório de instrumentos do Estatuto da Cidade

A Lei nº 10.257/2001 regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição e estabelece, no art. 2º, as diretrizes gerais da política urbana, entre elas o direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática e a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização. Essas diretrizes são parâmetro de validade da legislação municipal e critério de interpretação do direito urbanístico local.

Na formulação clássica de José Afonso da Silva, o Direito Urbanístico tem por objeto a ordenação dos espaços habitáveis³⁷, e o Estatuto é o marco legal que organiza o uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo e do equilíbrio ambiental. A propriedade urbana cumpre sua função social, nos termos do art. 182, § 2º, da Constituição, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. É ele que diz, para cada município, o que significa concretamente cumprir a função social.

O art. 4º do Estatuto reúne os instrumentos em grandes famílias: de planejamento (plano diretor, disciplina do uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental); tributários e financeiros (IPTU, inclusive progressivo no tempo, contribuição de melhoria); e institutos jurídicos e políticos, como a desapropriação, o tombamento, as zonas especiais de interesse social, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o direito de preempção, a outorga onerosa, as operações urbanas consorciadas, a regularização fundiária e o EIV. Cada instrumento responde a um objetivo distinto, e o erro mais comum das Câmaras é aprovar um plano diretor que “cita” todos eles sem regulamentar nenhum.

CONCEITO-CHAVE

Função social da propriedade urbana é o dever constitucional do proprietário de dar ao imóvel destinação compatível com as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (CF, art. 182, § 2º). Não é limitação externa ao direito de propriedade, mas elemento do seu próprio conteúdo: a propriedade que não cumpre função social pode ser submetida à sequência de instrumentos do art. 182, § 4º.

5.3 Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC)

O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios (PEUC) são o primeiro degrau da escada prevista no art. 182, § 4º, I, da Constituição e disciplinada no art. 5º do Estatuto: obri-

37. SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

gação de fazer imposta ao proprietário de imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, situado em área delimitada pelo plano diretor. O Município notifica o proprietário para que, em prazos fixados em lei, protocole projeto e inicie as obras, ou dê ao imóvel utilização efetiva.

O instrumento exige uma cadeia normativa completa. Primeiro, o plano diretor deve delimitar as áreas de aplicação, considerando infraestrutura e demanda, como manda o art. 42, I, do Estatuto. Segundo, lei municipal específica deve fixar condições e prazos, conforme o art. 5º. Terceiro, é preciso definir o que é “subutilizado”, normalmente por um coeficiente de aproveitamento mínimo. Sem esses elos, a notificação é nula. Uma lei genérica que autorize o PEUC “em todo o perímetro urbano” não atende à Constituição, que exige lei específica para área incluída no plano diretor.

Imagine um município de 25 mil habitantes cujo plano diretor, revisado em 2024, delimitou uma “zona de ocupação prioritária” no centro. A Câmara aprova em seguida a lei do PEUC, com coeficiente mínimo de 0,2 e prazos de um ano para protocolo do projeto e dois para início das obras; a Prefeitura notifica os proprietários e averba a notificação no registro de imóveis. O dono do quarteirão vazio do caso de abertura passa a ter uma escolha: construir, vender para quem construa ou suportar as consequências da inércia.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Constituição Federal, art. 182, § 4º, I a III. Lei nº 10.257/2001, arts. 5º e 6º.

Lei nº 10.257/2001, art. 41: “O plano diretor é obrigatório para cidades: [...] III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;”.

Lei nº 10.257/2001, art. 42: “O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle.”

Pelo art. 41, III, o plano diretor é obrigatório para qualquer cidade, independentemente da população, que pretenda aplicar esses instrumentos.

5.4 O IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção

Descumpridos os prazos do PEUC, aplica-se o segundo degrau: o IPTU progressivo no tempo (CF, art. 182, § 4º, II; Estatuto, art. 7º). A progressividade é extrafiscal: a alíquota aumenta ano a ano para tornar insuportável a manutenção do imóvel ocioso. O Estatuto fixa limites: majoração por cinco anos consecutivos, alíquota de cada ano não superior ao dobro da anteri-

or, teto de quinze por cento e vedação de isenções ou anistias. Cumprida a obrigação, cessa a progressividade.

É indispensável distinguir essa figura do IPTU progressivo em razão do valor do imóvel (CF, art. 156, § 1º). O primeiro é sanção urbanística, aplicável apenas a imóveis notificados para o PEUC e inadimplentes; o segundo é técnica de tributação ordinária. Lei que institua alíquotas crescentes para “terrenos vazios” sem passar pelo PEUC é tributação sem base constitucional.

Persistindo a inércia após os cinco anos, abre-se o terceiro degrau: a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (CF, art. 182, § 4º, III; Estatuto, art. 8º). Chama-se desapropriação-sanção porque se afasta do regime de indenização prévia, justa e em dinheiro: o pagamento se faz em títulos aprovados pelo Senado Federal, resgatáveis em até dez anos, e o valor reflete a base de cálculo do IPTU, descontada a valorização por obras públicas posteriores à notificação. A sequência é rígida e não admite saltos; na prática, seu efeito mais relevante é dissuasório, pois a existência de lei específica e de notificações efetivas costuma provocar a venda ou o aproveitamento dos terrenos antes da primeira majoração.

EXEMPLO PRÁTICO

Em um município de 40 mil habitantes, a Câmara recebe projeto do Executivo instituindo “IPTU progressivo para lotes vagos”, com alíquotas de 3%, 6% e 12%, aplicável a todo imóvel não edificado do perímetro urbano. O plano diretor, de 2012, não delimita área para o PEUC e não há lei específica. A assessoria da Câmara deve apontar a inconstitucionalidade: sem a etapa do PEUC não há base para a progressividade no tempo. A solução é revisar o plano diretor (que já ultrapassou o prazo decenal do art. 40, § 3º), aprovar a lei do PEUC e só então, para os notificados e inadimplentes, aplicar o IPTU progressivo nos limites do art. 7º.

5.5 Outorga onerosa do direito de construir e operações urbanas consorciadas

Se o PEUC e o IPTU progressivo atacam a ociosidade, a outorga onerosa e as operações urbanas consorciadas (arts. 28 a 34 do Estatuto) capturam, para a coletividade, parte da valorização produzida pelos investimentos públicos. A premissa é que o direito de construir acima de um patamar básico não é atributo natural da propriedade, mas concessão do Poder Público, que pode ser onerosa.

A outorga onerosa parte da distinção entre coeficiente de aproveitamento básico e máximo. O plano diretor fixa ambos, considerando a proporcionalidade entre infraestrutura existente e adensamento esperado; quem quiser construir acima do básico paga contrapartida, cuja fórmula de cálculo, isenções e destinação devem constar de lei específica. Os recursos têm destinação vinculada às finalidades do art. 26 do Estatuto, como regularização fundiária, habitação de interesse social e equipamentos urbanos.

As operações urbanas consorciadas são intervenções estruturais em área delimitada, coordenadas pelo Município com participação de proprietários, moradores e investidores. Cada operação depende de lei específica, baseada no plano diretor, com a área, o programa básico de ocupação, o atendimento da população afetada, o EIV, a contrapartida dos beneficiados e o controle compartilhado com a sociedade civil.

Para municípios de porte médio, a outorga onerosa costuma ser mais útil que a operação consorciada, que exige escala. Em uma cidade de 60 mil habitantes cujo centro se verticaliza, com coeficiente básico 1 e máximo 4, cada edifício que aproveita o máximo paga pelos três coeficientes adicionais; sem a lei específica, o Município entrega esse potencial de graça.

JURISPRUDÊNCIA · STF

Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 607.940/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Teori Zavascki, j. 29/10/2015, DJe nº 36 de 26/02/2016. Repercussão geral, Tema 348. Tese:

“Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.”

Aplicação prática. O plano diretor não é a única lei urbanística possível: o Município pode aprovar leis específicas, como a de outorga onerosa, a de uma operação consorciada ou a do PEUC, desde que compatíveis com as diretrizes do plano. Não é preciso reabrir todo o plano diretor para regulamentar um instrumento; por outro lado, lei específica que o contrarie é inválida. O plano diretor é parâmetro de validade das leis urbanísticas setoriais.

5.6 O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

O Estudo de Impacto de Vizinhança (arts. 36 a 38 do Estatuto) é instrumento preventivo: antes de conceder licença de construção, ampliação ou funcionamento a empreendimentos de grande porte, o Município exige que o empreendedor demonstre os impactos sobre a vizinhança e como pretende mitigá-los. Cabe à lei municipal definir quais empreendimentos dependerão de EIV; sem ela, não há como exigí-lo.

O art. 37 indica o conteúdo mínimo: efeitos quanto ao adensamento populacional, aos equipamentos urbanos e comunitários, ao uso e ocupação do solo, à valorização imobiliária, à geração de tráfego, à ventilação e iluminação, e à paisagem e ao patrimônio. A partir dele, o Município pode condicionar a licença a medidas mitigadoras ou compensatórias, e os documentos ficam disponíveis a qualquer interessado.

O EIV não substitui o estudo prévio de impacto ambiental, como afirma o art. 38. O licenciamento ambiental olha para o meio ambiente; o EIV, para a vizinhança, na perspectiva urbanística. Um supermercado de grande porte em bairro residencial pode dispensar licenciamento

ambiental complexo, mas gera tráfego e ruído que justificam o EIV; lei municipal que dispense o licenciamento ambiental “porque já houve EIV” é inválida.

5.7 Regularização fundiária urbana e o direito à moradia

A regularização fundiária integra à cidade formal os assentamentos informais consolidados, conferindo aos ocupantes título e promovendo, quando necessário, a urbanização da área. O Estatuto a inclui entre os institutos da política urbana no art. 4º, V, “q”, e o art. 42-A, V, incluído pela Lei nº 12.608/2012, exige que o plano diretor dos municípios com áreas suscetíveis a desastres contenha diretrizes de regularização fundiária e zonas especiais de interesse social. O marco específico é a Lei nº 13.465/2017³⁸, regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018, que instituiu a Reurb.

A lei prevê duas modalidades. A Reurb de interesse social (Reurb-S) aplica-se aos núcleos ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarada por ato do Executivo municipal, e é gratuita para os beneficiários. A Reurb de interesse específico (Reurb-E) aplica-se aos demais núcleos, com custos a cargo dos beneficiários. O procedimento tramita na Prefeitura, que classifica a modalidade, aprova o projeto e expede a certidão de regularização fundiária, levada ao registro de imóveis; institutos como a legitimação fundiária permitem titular ocupantes sem ação judicial.

A regularização não pode se resumir à emissão de títulos: regularizar apenas o papel, sem urbanizar, transforma o Município em avalista de uma situação de risco. Não se regularizam ocupações em áreas de risco sem prévia eliminação ou administração desse risco, e a regularização deve vir acompanhada de fiscalização que evite novas ocupações. Cabe à Câmara garantir no plano diretor as diretrizes e ZEIS que dão suporte à Reurb e fiscalizar se a regularização não está legitimando loteamentos clandestinos recentes.

ATENÇÃO

A Lei nº 13.465/2017 é objeto das ADIs 5.771, 5.787, 5.883 e 6.787, rel. Min. Dias Toffoli. Na sessão virtual de 14 a 21/08/2026, o relator reajustou o voto (convergindo com o Min. Flávio Dino, acompanhado pela Min. Cármen Lúcia) para não conhecer da ADI 5.883, julgar improcedente a ADI 6.787 e parcialmente procedentes as ADIs 5.771 e 5.787, com inconstitucionalidade, entre outros, da expressão “ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” do art. 11, I, do § 6º do art. 11 e dos arts. 23, 24, 60, 63 e 106, e proposta de modulação. Em 14/08/2026, o Min. Gilmar Mendes pediu vista. **Nada foi proclamado: os precedentes estão pendentes e a lei permanece integralmente em vigor.** As Câmaras que legislarem sobre Reurb devem acompanhar o desfecho.

38. BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

JURISPRUDÊNCIA · STF

Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 695.911/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Dias Toffoli, j. 18/12/2020 (sessão virtual de 04 a 14/12/2020), DJe nº 73 de 19/04/2021. Repercussão geral, Tema 492. Tese:

“É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei nº 13.465/17, ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir da qual se torna possível a cotização dos proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos de acesso controlado, que i) já possuindo lote, adiram ao ato constitutivo das entidades equiparadas a administradoras de imóveis ou (ii) sendo novos adquirentes de lotes, o ato constitutivo da obrigação esteja registrado no competente Registro de Imóveis.”

Aplicação prática. O precedente reconhece que a Lei nº 13.465/2017 produziu efeitos válidos, servindo de marco temporal para a cotização em loteamentos de acesso controlado, o que reforça sua vigência enquanto pendem as ADIs. Além disso, admite que lei municipal discipline a matéria: a Câmara pode legislar sobre loteamentos de acesso controlado, definindo condições de fechamento, manutenção das áreas públicas internas e efeitos da adesão dos proprietários.

5.8 O Legislativo na regulamentação dos instrumentos e a gestão democrática da cidade

A maioria dos instrumentos do Estatuto exige dupla previsão para ter eficácia: a indicação no plano diretor, que delimita áreas, fixa coeficientes e estabelece diretrizes, e a lei municipal específica, que define prazos, alíquotas, contrapartidas e procedimentos. Nenhuma pode ser suprida por decreto, porque a matéria interfere na propriedade privada e na tributação, campos submetidos à reserva de lei.

O papel do Legislativo é dar densidade normativa e segurança jurídica a esses mecanismos: na revisão do plano diretor, verificar se o texto contém os elementos mínimos do art. 42 para cada instrumento; na regulamentação, aprovar leis específicas sem remissões vazias “na forma do regulamento”; na fiscalização, cobrar do Executivo a efetiva aplicação. Na lição de Hely Lopes Meirelles, a competência do Município para ordenar o seu território se exerce por lei, e não por atos administrativos isolados³⁹.

Há, porém, um limite. A lei define o instrumento, as áreas, os prazos e os critérios; a aplicação a cada imóvel, com notificação, análise de projeto e lançamento tributário, é atividade do Executivo. Projetos que “notificam” proprietários nominalmente ou “dispensam” determinado empreendimento do EIV são atos administrativos travestidos de lei. O STF, na ADI 5.696/MG, reconheceu o protagonismo dos Municípios na concepção e execução da política urbana,

39. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

mas situou a verificação de requisitos para licenciamentos no poder de polícia, submetido à reserva de administração.

Por fim, os arts. 43 a 45 do Estatuto consagram a gestão democrática da cidade por meio de órgãos colegiados, audiências e consultas públicas, conferências e iniciativa popular de projetos de lei urbanística. A participação confere legitimidade às escolhas urbanísticas, revela conflitos antes que virem litígio e reduz a chance de anulação judicial; o conselho municipal da cidade é o espaço natural para debater a regulamentação de cada instrumento antes que o projeto chegue ao plenário.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 10.257/2001, art. 40, § 4º: “No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.”

Lei nº 10.257/2001, arts. 43 a 45 (gestão democrática da cidade); art. 52, VI e VII (improbidade do Prefeito por descumprimento dos requisitos participativos), com a ressalva de que a Lei nº 14.230/2021 passou a exigir dolo específico.

Quadro-resumo — Instrumentos do Estatuto da Cidade: finalidade, base legal e exigências de regulamentação

Instrumento	Finalidade	Base legal	Plano diretor	Lei específica
PEUC	Obrigar o aproveitamento de imóvel ocioso em área com infraestrutura	CF, art. 182, § 4º, I; Lei 10.257/2001, arts. 5º, 6º e 42, I	Sim — delimitação das áreas	Sim — condições e prazos
IPTU progressivo no tempo	Induzir o cumprimento do PEUC por majoração anual (até 5 anos, teto de 15%)	CF, art. 182, § 4º, II; Lei 10.257/2001, art. 7º	Sim — pressupõe área do PEUC	Sim — alíquotas
Desapropriação-sanção	Transferir ao Município o imóvel ocioso após 5 anos de IPTU progressivo	CF, art. 182, § 4º, III; Lei 10.257/2001, art. 8º	Sim — pressupõe PEUC	Sim — sequência prévia

Instrumento	Finalidade	Base legal	Plano diretor	Lei específica
Outorga onerosa	Contrapartida pela construção acima do coeficiente básico ou por alteração de uso	Lei 10.257/2001, arts. 28 a 31 e 42, II	Sim — coeficientes básico e máximo	Sim — cálculo, contrapartida, isenções
Operações urbanas consorciadas	Intervenção estrutural em área delimitada com proprietários e investidores	Lei 10.257/2001, arts. 32 a 34 e 42, II	Sim — área e diretrizes	Sim — uma lei por operação
EIV	Analisar e mitigar impactos sobre a vizinhança como condição do licenciamento	Lei 10.257/2001, arts. 36 a 38	Recomendável	Sim — define os empreendimentos sujeitos
Reurb-S e Reurb-E	Titular e urbanizar núcleos informais consolidados	Lei 10.257/2001, art. 4º, V, “q”, e 42-A, V; Lei 13.465/2017; Decreto 9.310/2018	Sim — diretrizes e ZEIS	Recomendável — procedimento local e critérios

Resumo executivo

1. A retenção especulativa de imóveis ociosos encarece a moradia e espraia a cidade; o problema não é a falta de lei federal, mas a ausência de regulamentação municipal.
2. O Estatuto fixa no art. 2º as diretrizes gerais e no art. 4º o repertório de instrumentos. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências do plano diretor (CF, art. 182, § 2º).
3. A sequência do art. 182, § 4º, é progressiva e rígida: PEUC (art. 5º), IPTU progressivo no tempo (art. 7º) e desapropriação com títulos (art. 8º). Exige área delimitada no plano diretor e lei específica.
4. A outorga onerosa e as operações consorciadas (arts. 28 a 34) capturam parte da valorização imobiliária; o Tema 348 (RE 607.940/DF) admite leis específicas compatíveis com o plano diretor.
5. O EIV (arts. 36 a 38) depende de lei municipal e não substitui o licenciamento ambiental.

6. A Reurb (Lei nº 13.465/2017) deve vir acompanhada de urbanização. As ADIs 5.771, 5.787, 5.883 e 6.787 estão pendentes (vista desde 14/08/2026); a lei permanece em vigor, como reconhece o Tema 492 (RE 695.911/SP).
7. A maioria dos instrumentos exige dupla previsão. Cabe ao Legislativo dar densidade normativa a esses mecanismos, respeitando a reserva de administração, e garantir a gestão democrática (arts. 40, § 4º, e 43 a 45).

Questões para fixação

1. Sobre a sequência de instrumentos do art. 182, § 4º, da Constituição, assinale a alternativa correta:
 - a. O IPTU progressivo no tempo pode ser aplicado diretamente a qualquer terreno vazio, desde que previsto na lei tributária municipal.
 - b. A desapropriação com títulos pode ser decretada logo após a notificação para parcelar ou edificar.
 - c. PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos formam sequência progressiva, que pressupõe área delimitada no plano diretor e lei específica.
 - d. Os três instrumentos podem ser instituídos por decreto do Prefeito.
2. Quanto à outorga onerosa do direito de construir, é correto afirmar:
 - a. É a contrapartida exigida de quem pretende construir acima do coeficiente básico, em condições definidas em lei específica.
 - b. É a indenização devida pelo Município ao proprietário impedido de construir até o coeficiente máximo.
 - c. Somente pode ser instituída em municípios com mais de cem mil habitantes.
 - d. Seus recursos têm livre destinação, podendo custear despesas de pessoal.
3. Sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança, assinale a alternativa correta:
 - a. Substitui o licenciamento ambiental em área urbana consolidada.
 - b. Pode ser exigido de qualquer empreendimento, independentemente de lei municipal.
 - c. Depende de lei municipal que defina os empreendimentos sujeitos e não substitui o estudo prévio de impacto ambiental.
 - d. Seus documentos são sigilosos, acessíveis apenas ao empreendedor e ao órgão licenciador.
4. **Caso prático.** O Prefeito de um município de 35 mil habitantes encaminha à Câmara projeto instituindo IPTU progressivo no tempo para os lotes vazios do centro. O plano diretor não delimita área para o PEUC nem o prevê, e não há lei específica. É possível

aplicar de imediato o IPTU progressivo? Qual a sequência de providências legislativas necessária?

5. **Questão reflexiva.** Quais instrumentos do Estatuto da Cidade já estão regulamentados no seu município, com previsão no plano diretor e lei específica? Quais poderiam induzir melhor uso do solo bem localizado, e que lei específica falta aprovar? Identifique ao menos um instrumento e esboce o conteúdo mínimo da lei necessária.

Leituras complementares

- SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), arts. 2º, 4º, 5º a 8º, 28 a 34, 36 a 38, 40 a 42 e 43 a 45; Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (Reurb) e Decreto nº 9.310/2018.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 607.940/DF, Pleno, rel. Min. Teori Zavascki, j. 29/10/2015 (Tema 348).
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 695.911/SP, Pleno, rel. Min. Dias Toffoli, j. 18/12/2020 (Tema 492); ADIs 5.771, 5.787, 5.883 e 6.787 (pendentes).

VI

MÓDULO VI

Plano Diretor

Planejamento Urbano, Participação e Pacto Territorial



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

MÓDULO VI**Plano Diretor***Planejamento Urbano, Participação e Pacto Territorial***CASO DE ABERTURA**

Em um município de 25 mil habitantes da Zona da Mata mineira, a Prefeitura identificou dezenas de terrenos vazios no centro, servidos por água, esgoto, iluminação e transporte, mantidos ociosos à espera de valorização. Ao mesmo tempo, empreendedores pediam para construir acima do gabarito usual, e o Prefeito viu a oportunidade de cobrar contrapartida e reinvesti-la em habitação popular. A assessoria jurídica recebeu um pedido direto: “Queremos cobrar IPTU progressivo e fazer outorga onerosa”.

A resposta foi um balde de água fria. O município jamais aprovara um Plano Diretor. Havia uma lei de zoneamento dos anos 1990, um código de obras copiado da cidade vizinha e leis pontuais de uso do solo, mas não a lei que a Constituição chama de instrumento básico da política urbana. Sem ela, o parcelamento compulsório, o IPTU progressivo no tempo e a outorga onerosa não têm base jurídica. A Prefeitura queria colher frutos de uma árvore que nunca plantara.

O Plano Diretor não é peça decorativa: é a lei que define o projeto de cidade e habilita o Município a agir sobre o próprio território. Este módulo examina o que é o plano, quando é obrigatório, o que deve conter, como se elabora e revisa com participação popular e qual é o papel da Câmara em cada etapa. Ao final, o vereador saberá responder ao Prefeito do caso: não há atalho, e o caminho passa pelo Legislativo.

6.1 A natureza e a função do Plano Diretor

A Constituição de 1988 deu ao Plano Diretor lugar singular. O art. 182 atribui ao Município a política de desenvolvimento urbano, voltada a ordenar as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; o § 1º define o plano, aprovado pela Câmara Municipal, como o instrumento básico dessa política; e o § 2º vincula a função social da propriedade urbana às exigências fundamentais de ordenação expressas no plano. Trata-se de uma lei com missão constitucional: dizer, para cada porção do território, o que significa cumprir a função social.⁴⁰

O Estatuto da Cidade desenvolveu essa matriz nos arts. 39 a 42. O art. 39 explicita que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências expressas no plano, e o art. 40 afirma que o plano, aprovado por lei municipal, integra o processo de planejamento,

40. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 182.

devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as suas diretrizes e prioridades. A Câmara, ao votar o PPA, a LDO e a LOA, tem o dever de cotejá-los com o que o plano estabeleceu.⁴¹

Na lição de José Afonso da Silva, o Plano Diretor é o instrumento por excelência do planejamento urbanístico municipal e deve ser compreendido como processo contínuo, e não como ato isolado de aprovação. Segundo a formulação clássica do mesmo autor, “o Direito Urbanístico tem por objeto a ordenação dos espaços habitáveis”, e é o plano que traduz essa ordenação em comandos concretos.⁴² Hely Lopes Meirelles destacava que o plano é o complexo de normas e diretrizes que orienta o desenvolvimento integral do Município, nos aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos.⁴³

Na prática, a função do plano aparece nos conflitos: um loteamento em área de nascentes, uma indústria ao lado de bairro residencial, a verticalização em rua estreita. Em cada caso, a resposta da Administração não deve nascer da vontade do momento, mas do que o plano previamente estabeleceu. Essa previsibilidade confere segurança jurídica ao cidadão e ao investidor e reduz o espaço para pressões de ocasião sobre o Executivo e sobre a Câmara.

CONCEITO-CHAVE

Plano Diretor é a lei municipal, de conteúdo mínimo fixado pelo Estatuto da Cidade e elaborada com participação popular obrigatória, que constitui o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, define as exigências de ordenação da cidade para fins de função social da propriedade e vincula as demais normas urbanísticas e as leis orçamentárias do Município.

6.2 As hipóteses legais de obrigatoriedade

A Constituição exige o plano apenas das cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, § 1º). O Estatuto da Cidade, no exercício da competência da União para normas gerais de direito urbanístico, ampliou o rol no art. 41, alcançando regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, cidades em que o Poder Público pretenda usar os instrumentos do art. 182, § 4º, da Constituição, áreas de especial interesse turístico, áreas de influência de empreendimentos de impacto regional ou nacional e, desde a Lei nº 12.608/2012, cidades do cadastro nacional de áreas suscetíveis a deslizamentos e inundações.

41. BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade, arts. 39 a 42.

42. SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 10.257/2001, art. 41: “O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.” O § 3º, incluído pela Lei nº 13.146/2015, trata do plano de rotas acessíveis.

O inciso III é exatamente a hipótese do caso de abertura. Mesmo que o Município tenha 12 mil habitantes, a simples pretensão de aplicar o parcelamento compulsório, o IPTU progressivo no tempo ou a desapropriação com pagamento em títulos torna o plano obrigatório. A razão é lógica: esses instrumentos incidem sobre imóveis que descumprem a função social, e a função social só se define pelo plano (art. 39). O mesmo vale para a outorga onerosa, cujas áreas e coeficientes devem ser fixados no plano (arts. 28 a 31).

A lista do art. 41 é norma geral federal e não pode ser ampliada por Constituição estadual. Foi o que decidiu o Supremo Tribunal Federal ao apreciar norma do Amapá que impunha o plano a municípios com mais de cinco mil habitantes, em acórdão anterior ao próprio Estatuto e ainda referência sobre autonomia municipal em matéria de planejamento.

43. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

JURISPRUDÊNCIA · STF

STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 826/AP, Tribunal Pleno, rel. Min. Sydney Sanches, j. 17/09/1998, DJ 12/03/1999, decisão unânime. Ementa:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIOS COM MAIS DE CINCO MIL HABITANTES: PLANO DIRETOR. ART. 195, "CAPUT", DO ESTADO DO AMAPÁ. ARTIGOS 25, 29, 30, I E VIII, 182, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 11 DO A.D.C.T. 1. O "caput" do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá estabelece que "o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para os Municípios com mais de cinco mil habitantes". 2. Essa norma constitucional estadual estendeu, aos municípios com número de habitantes superior a cinco mil, a imposição que a Constituição Federal só fez àqueles com mais de vinte mil (art. 182, § 1º). 3. Desse modo, violou o princípio da autonomia dos municípios com mais de cinco mil e até vinte mil habitantes, em face do que dispõem os artigos 25, 29, 30, I e VIII, da C.F. e 11 do A.D.C.T. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, nos termos do voto do Relator. 5. Plenário: decisão unânime.”

Aplicação prática. O Município fora das hipóteses do art. 41 decide livremente se elabora o plano; nenhuma norma estadual pode impor-lhe a obrigação. O plano facultativo continua sendo, porém, o meio mais seguro de ordenar o crescimento e habilitar os instrumentos do Estatuto, e a Câmara deve tratá-lo com o mesmo rigor procedimental, sobretudo quanto à participação popular.

Quadro-resumo — Hipóteses de obrigatoriedade do Plano Diretor (Lei nº 10.257/2001, art. 41)

Inciso	Hipótese	Observação prática
I	Mais de vinte mil habitantes	Reproduz a CF, art. 182, § 1º; prazo do art. 50 (até 30/06/2008)
II	Regiões metropolitanas e aglomerações urbanas	Independente do porte; alcança pequenos municípios conurbados
III	Pretensão de usar os instrumentos do art. 182, § 4º, da CF	Parcelamento compulsório, IPTU progressivo, desapropriação-sanção
IV	Áreas de especial interesse turístico	Cidades históricas e estâncias mineiras
V	Área de influência de empreendimentos de impacto regional ou nacional	Mineração, barragens, rodovias, usinas
VI	Cadastro nacional de áreas de risco	Lei nº 12.608/2012; conteúdo adicional do art. 42-A; prazo de cinco anos (§ 4º)

6.3 O Plano Diretor e a hierarquia das normas urbanísticas

Dúvida recorrente nas Câmaras é se o Plano Diretor tem hierarquia superior às demais leis municipais. Formalmente, todas são leis ordinárias. Mas a Constituição, ao chamá-lo de instrumento básico, e o Estatuto, ao exigir que PPA, LDO e LOA incorporem suas diretrizes, atribuem-lhe posição de referência material: zoneamento, código de obras, lei de parcelamento e leis específicas de uso do solo devem ser compatíveis com ele. Uma lei avulsa que contrarie diretriz do plano incorre em vício, e cabe ao Legislativo evitá-lo já na tramitação. O Supremo Tribunal Federal consolidou esse entendimento em repercussão geral.

JURISPRUDÊNCIA • STF

STF, Recurso Extraordinário nº 607.940/DF (Tema 348 da repercussão geral), Tribunal Pleno, rel. Min. Teori Zavascki, j. 29/10/2015, DJe nº 36 de 26/02/2016. Tese:

“Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.”

Aplicação prática. A tese tem dupla face. Tranquiliza a Câmara: não é preciso reabrir o plano para aprovar uma operação urbana ou a lei de uma zona especial, desde que o plano contenha as diretrizes que as autorizem. E impõe limite: a lei específica que altere coeficientes, gabaritos ou usos de modo incompatível com o plano é inválida. O parecer da comissão de legislação deve sempre conter o item “compatibilidade com o Plano Diretor”, com indicação do artigo do plano que fundamenta o projeto.

A consequência mais delicada está nas “leis de exceção”: alteração de zoneamento de um único lote, mudança de perímetro urbano para viabilizar um loteamento, liberação de altura para um empreendimento. Sem amparo no plano, são questionadas em ação direta perante o Tribunal de Justiça e em ações civis públicas. Em município de 30 mil habitantes, lei que reclassificou zona de proteção ambiental em zona residencial de alta densidade foi suspensa liminarmente, paralisando loteamento já vendido. A regra de ouro é simples: primeiro o plano, depois a lei específica.

6.4 O conteúdo mínimo do Plano Diretor

O Estatuto fixa um piso de conteúdo, sem o qual o plano é inapto a cumprir sua função. O art. 42 exige a delimitação das áreas de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, as disposições sobre preempção, outorga onerosa, alteração de uso, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir, e um sistema de acompanhamento e controle. O art. 42-A, incluído pela Lei nº 12.608/2012, acrescenta conteúdo obrigatório para os Municípios do cadastro de áreas de risco.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 10.257/2001, art. 42: “O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle.”

Art. 42-A, caput e incisos I a VI (Lei nº 12.608/2012; inciso VI pela Lei nº 12.983/2014): para os Municípios do inciso VI do art. 41, o plano deve conter, entre outros, o mapeamento das áreas suscetíveis a desastres, medidas de intervenção preventiva e realocação, diretrizes de drenagem, diretrizes de regularização fundiária e zonas especiais de interesse social e previsão de áreas verdes; o § 4º fixa prazo de cinco anos para que o Município nessa situação, ainda sem plano, encaminhe o projeto à Câmara. Não confundir com o art. 42-B, que trata da ampliação do perímetro urbano.

A lógica do art. 42 é clara: o plano não precisa regular tudo, mas precisa dizer onde e como os instrumentos serão aplicados. Um plano que declara princípios sem delimitar áreas, sem fixar coeficientes e sem indicar quem acompanha sua execução não atende ao conteúdo mínimo. Por isso a boa técnica recomenda mapas com valor normativo, anexos à lei, e não apenas textos genéricos.

O plano deve ainda orientar habitação, saneamento, mobilidade e meio ambiente, articulando o território com os serviços. Embora o art. 42 não liste esses temas, as leis federais de mobilidade urbana, saneamento e defesa civil exigem integração com o planejamento territorial. O Município que os trata em documentos desconexos acaba com metas contraditórias, como prever adensamento em bairro sem capacidade de esgotamento sanitário.

Quadro-resumo — Conteúdo mínimo do Plano Diretor (arts. 42 e 42-A do Estatuto da Cidade)

Dispositivo	Conteúdo exigido	Para que serve
Art. 42, I	Delimitação das áreas de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Habilita o art. 5º e, em sequência, o IPTU progressivo e a desapropriação-sanção
Art. 42, II	Disposições dos arts. 25, 28, 29, 32 e 35	Preempção, outorga onerosa, alteração de uso, operações urbanas, transferência do direito de construir
Art. 42, III	Sistema de acompanhamento e controle	Monitoramento, indicadores, conselho da cidade
Art. 42-A, I a VI	Mapeamento de risco, intervenção preventiva, drenagem, regularização fundiária e ZEIS, áreas verdes	Municípios do cadastro de áreas suscetíveis a desastres

Dispositivo	Conteúdo exigido	Para que serve
Art. 42-A, § 4º	Prazo de cinco anos para encaminhar o projeto à Câmara	Município do inciso VI do art. 41 ainda sem plano

6.5 A participação popular como condição de validade

O Estatuto rompeu com a tradição de planos elaborados em gabinete e apresentados prontos à população. O art. 40, § 4º, impõe aos Poderes Legislativo e Executivo, na elaboração e na fiscalização da implementação do plano, a promoção de audiências públicas e debates, a publicidade dos documentos e o acesso de qualquer interessado a eles. Não se trata de recomendação: o dispositivo usa o verbo “garantirão”, e o art. 52, VI, tipifica como improbidade a conduta do Prefeito que impedir ou deixar de garantir esses requisitos.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 10.257/2001, art. 40, § 4º: “No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.”

Art. 52: “Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando: [...] VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei; VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;”

A participação é condição de validade porque integra o próprio processo legislativo do plano. A legitimidade do plano nasce do processo participativo; um plano aprovado sem audiências, ou com audiências meramente formais, convocadas sem antecedência e sem disponibilização prévia das minutas e dos mapas, padece de vício de origem, reconhecível em ação direta perante o Tribunal de Justiça e em ações civis públicas do Ministério Público.

O § 4º dirige-se aos dois Poderes. A Câmara não pode limitar-se a receber o projeto e votá-lo, presumindo que as audiências da fase administrativa bastam. A tramitação deve ter suas próprias audiências, com publicidade das emendas e do substitutivo, sob pena de a etapa parlamentar reintroduzir, sem debate, mudanças que a população nunca discutiu. Em município de 40 mil habitantes, emendas de última hora que alteraram o perímetro urbano foram consideradas estranhas ao processo participativo e levaram ao questionamento judicial da lei inteira. Conselhos e conferências da cidade são os canais permanentes dessa participação, e a Câmara deve prestigiá-los ou cobrar sua criação.

ATENÇÃO

O art. 52 remete à Lei nº 8.429/1992, profundamente alterada pela Lei nº 14.230/2021, que exige dolo específico para a improbidade e afastou a modalidade culposa. A omissão do Prefeito quanto à participação ou à revisão decenal não gera improbidade de modo automático: é preciso demonstrar a vontade livre e consciente de descumprir a lei. Isso não elimina a gravidade da conduta nem impede outras consequências, como a invalidação da lei do plano, a responsabilização política e a atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Representações por improbidade devem apoiar-se em fatos que revelem dolo, e não apenas no decurso do prazo.

6.6 A revisão decenal e o custo da omissão

O art. 40, § 3º, determina que a lei do plano seja revista, pelo menos, a cada dez anos. O art. 50, com a redação da Lei nº 11.673/2008, fixou 30 de junho de 2008 como prazo para que os Municípios dos incisos I e II do art. 41 aprovassem seus planos, e o art. 52, VII, tipifica como improbidade a omissão do Prefeito quanto a ambos os prazos. A revisão não é reedição burocrática: exige novo diagnóstico, nova rodada de participação e, muitas vezes, revisão dos mapas e dos instrumentos, porque a cidade de hoje não é a de dez anos atrás.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 10.257/2001, art. 40, § 3º: “A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.” Art. 50 (redação da Lei nº 11.673/2008): prazo até 30 de junho de 2008 para os Municípios dos incisos I e II do art. 41. Art. 52, VII: improbidade do Prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância desses prazos.

Muitos Municípios mineiros aprovaram seus planos entre 2006 e 2008, sob pressão do art. 50, e nunca os revisaram. A pergunta que a Câmara deve fazer é objetiva: qual é a data da lei do plano e o que foi feito desde então? O plano vencido não perde vigência automaticamente, mas sua legitimidade se esvazia e cresce a insegurança jurídica: instrumentos aplicados com base em diagnóstico antigo, zoneamentos que não correspondem à ocupação real, perímetros ultrapassados por loteamentos irregulares. Quando a Prefeitura aplica outorga onerosa com coeficientes fixados há quinze anos, o particular questiona a razoabilidade da exigência, e o Município tem dificuldade de demonstrar a atualidade do interesse público que a fundamenta.

EXEMPLO PRÁTICO

Um município de 22 mil habitantes aprovou seu plano em maio de 2008. Em 2019, um vereador apresentou requerimento indagando sobre o cronograma de revisão; o Prefeito respondeu que não havia recursos para consultoria. A Câmara realizou audiência pública, ouvindo o conselho da cidade, a universidade regional e os moradores. O Executivo instituiu comissão técnica com servidores e apoio do curso de arquitetura da universidade, e o projeto de revisão foi encaminhado em 2021. Solução: a revisão depende menos de consultoria cara do que de decisão política, diagnóstico honesto e participação, e a cobrança da Câmara foi o gatilho do processo.

6.7 O papel da Câmara em cada fase

A Constituição atribui à Câmara a aprovação do plano (art. 182, § 1º), e o Estatuto a coloca, ao lado do Executivo, como garantidora da participação. A atuação parlamentar não se resume à votação final: percorre a elaboração, a tramitação, a revisão decenal e a fiscalização da implementação, como sistematiza o quadro ao final desta seção.

Dúvida frequente é se a Câmara pode gastar recursos do seu orçamento com assessoria especializada para o plano, ou mesmo apresentar ela própria o projeto. O Tribunal de Contas de Minas Gerais respondeu afirmativamente em consulta de 2022, com fundamento na taxatividade do rol de iniciativa reservada do art. 61, § 1º, da Constituição, aplicável aos Municípios por simetria. A iniciativa do projeto de plano diretor é livre, embora o Prefeito seja, nas palavras do Tribunal, a autoridade mais indicada para iniciar o planejamento da política de desenvolvimento urbano.

JURISPRUDÊNCIA • TCE/MG

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Consulta nº 1.102.207, Tribunal Pleno, rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho, sessão de 27/04/2022, decisão unânime (Informativo de Jurisprudência TCE-MG n. 247). Tese:

“É lícito que Câmara Municipal despenda recursos para a contratação de serviços especializados que subsidiem e instruem a elaboração do projeto do plano diretor, ou voltados à assessoria à população e ao próprio órgão legislativo quanto às características e pormenores do referido projeto quando apresentado pelo Prefeito, a fim de aprimorar a sua compreensão, elucidar possíveis dúvidas e subsidiar as discussões a ele relativas.”

Aplicação prática. A Câmara não precisa ficar refém do parecer técnico do Executivo. Pode contratar, observada a legislação de licitações, assessoria urbanística para analisar o projeto, traduzir os mapas para a população e instruir as audiências da fase legislativa; em cidades pequenas, a alternativa mais econômica é o convênio com universidades ou o apoio de associações de municípios. A decisão afasta a objeção de que a despesa seria estranha à função legislativa: ela integra o dever de garantir a participação e a qualidade do plano.

Na revisão, cabe à Câmara não apenas aprovar o texto, mas garantir o processo participativo, analisar o diagnóstico técnico e compatibilizar as alterações com zoneamento, parcelamento e código de obras, que precisarão ser ajustados ao novo plano. A atuação cuidadosa do Legislativo confere qualidade e legitimidade ao plano revisado; a pressa transfere ao Judiciário a última palavra sobre a cidade.

Quadro-resumo — O papel da Câmara Municipal em cada fase do Plano Diretor

Fase	O que a Câmara faz	Base normativa
Elaboração	Acompanha as audiências do Executivo; cobra cronograma e diagnóstico; pode contratar assessoria especializada; pode, em tese, apresentar o projeto	Estatuto, art. 40, § 4º; TCE/MG, Consulta nº 1.102.207
Tramitação	Realiza audiências próprias; dá publicidade a emendas e substitutivos; verifica conteúdo mínimo e compatibilidade com leis correlatas; aprova por lei	CF, art. 182, § 1º; Estatuto, arts. 40, § 4º, e 42
Revisão decenal	Fiscaliza o prazo; provoca o Executivo por requerimentos, indicações e audiências; examina o novo diagnóstico	Estatuto, arts. 40, § 3º, 50 e 52, VII
Fiscalização	Acompanha o sistema de monitoramento; cobra relatórios; confere a incorporação das diretrizes no PPA, LDO e LOA; verifica compatibilidade das leis específicas com o plano	Estatuto, arts. 40, § 1º, e 42, III; STF, Tema 348

6.8 Do plano de gaveta ao plano vivo: integração setorial e monitoramento

Pior do que não ter plano é ter um plano genérico, copiado de modelos e desconectado da realidade local. Esse plano não orienta decisões nem habilita instrumentos: fala em “promover o desenvolvimento sustentável”, mas não delimita áreas, não fixa coeficientes e não diz quem monitora o quê. Formalmente, o Município cumpriu o art. 41; materialmente, continua sem instrumento básico. O sinal mais claro do plano de gaveta é a ausência de mapas normativos e de qualquer relatório de acompanhamento desde a aprovação.

O plano vivo articula habitação, saneamento, mobilidade, meio ambiente e zoneamento: a zona de adensamento coincide com a área que o plano de saneamento prevê atender; o corredor de transporte coletivo orienta os eixos de verticalização; as áreas de preservação do plano ambiental são, no zoneamento, zonas de proteção. Essa integração transforma o plano em projeto de cidade, e não em soma de boas intenções dispersas.

O sistema de acompanhamento e controle do art. 42, III, separa o plano estático da ferramenta permanente de gestão. Um bom sistema prevê indicadores simples, como percentual de domicílios com esgoto tratado, lotes vagos notificados e área regularizada, e uma instância de acompanhamento, em geral o conselho da cidade, que recebe relatórios anuais e os discute em audiência. Para a Câmara, o relatório anual do plano é fonte privilegiada de fiscalização e

deve dialogar com a discussão da LDO e da LOA. Na lição de Di Pietro, o planejamento é atividade que se projeta no tempo e exige avaliação continuada dos resultados; um Legislativo que não avalia abdica da fiscalização que a Constituição lhe confia.⁴⁴

EXEMPLO PRÁTICO

A comissão de urbanismo da Câmara de um município de 18 mil habitantes, ao analisar o projeto de LOA, percebeu que não havia dotação para o programa de regularização fundiária previsto como prioridade no plano aprovado três anos antes. Apresentou emenda de remanejamento, com base no art. 40, § 1º, do Estatuto, e convocou o secretário de planejamento. Solução: a incorporação das diretrizes do plano no orçamento é dever legal, e a Câmara dispõe de emendas e convocações para exigí-la, sem invadir a iniciativa do Executivo em matéria orçamentária.

Resumo executivo

1. O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (CF, art. 182, § 1º; Estatuto, art. 40), aprovado por lei municipal, e define as exigências pelas quais a propriedade urbana cumpre sua função social (art. 39). PPA, LDO e LOA devem incorporar suas diretrizes.
2. É obrigatório nas hipóteses do art. 41, entre elas cidades com mais de vinte mil habitantes, regiões metropolitanas, áreas turísticas, áreas de risco e cidades que pretendam usar os instrumentos do art. 182, § 4º, da CF. Constituição estadual não pode ampliar o rol (STF, ADI 826/AP).
3. Leis específicas de ordenamento do espaço urbano são válidas desde que compatíveis com as diretrizes do plano (STF, Tema 348, RE 607.940/DF).
4. O conteúdo mínimo está nos arts. 42 e 42-A: áreas de intervenção compulsória, disposições sobre os instrumentos do Estatuto, sistema de acompanhamento e controle e, nos municípios de risco, mapeamento e medidas preventivas.
5. A participação popular é dever dos dois Poderes (art. 40, § 4º) e condição de validade do plano; sua violação pode invalidar a lei e caracterizar improbidade do Prefeito (art. 52, VI), respeitada a exigência de dolo da Lei nº 14.230/2021.
6. A revisão decenal (art. 40, § 3º) é obrigatória; a omissão fragiliza a atuação urbanística e sujeita o Prefeito às sanções do art. 52, VII.
7. A Câmara atua na elaboração, tramitação, revisão e fiscalização, e pode contratar assessoria especializada para o plano (TCE/MG, Consulta nº 1.102.207). Sem integração setorial e monitoramento, o plano vira documento de gaveta.

44. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

Questões para fixação

1. Um município mineiro com 14 mil habitantes, fora de região metropolitana, área turística ou de risco, pretende aplicar o IPTU progressivo no tempo sobre terrenos ociosos do centro. Com base no Estatuto da Cidade, é correto afirmar que:
 - a. o Plano Diretor é facultativo, pois o município tem menos de vinte mil habitantes, e o IPTU progressivo pode ser instituído por lei específica;
 - b. o Plano Diretor torna-se obrigatório, pois a pretensão de usar os instrumentos do art. 182, § 4º, da CF é hipótese autônoma de obrigatoriedade;
 - c. o IPTU progressivo depende apenas de previsão no Código Tributário Municipal;
 - d. lei estadual pode dispensar o município do plano nessa hipótese.
2. Sobre a decisão do STF na ADI 826/AP, assinale a alternativa correta:
 - a. o STF admitiu que Constituição estadual amplie a obrigatoriedade do plano para municípios com mais de cinco mil habitantes;
 - b. o STF declarou inconstitucional a exigência de plano diretor para todos os municípios;
 - c. o STF entendeu que a norma estadual violou a autonomia dos municípios com mais de cinco mil e até vinte mil habitantes, pois a Constituição Federal só impôs o plano aos que têm mais de vinte mil;
 - d. o STF fixou que o plano diretor deve ser aprovado por decreto do Prefeito.
3. De acordo com a tese do Tema 348 (RE 607.940/DF), uma lei municipal que institua projeto específico de ordenamento do espaço urbano:
 - a. é sempre inconstitucional, pois toda matéria urbanística deve constar do Plano Diretor;
 - b. é válida desde que compatível com as diretrizes fixadas no Plano Diretor;
 - c. dispensa qualquer relação com o Plano Diretor, por ser lei posterior;
 - d. só pode ser aprovada por emenda à Lei Orgânica.
4. Caso prático: o município revisa o Plano Diretor sem realizar audiências públicas e aprova a lei às pressas, com emendas de plenário que alteram o perímetro urbano e não foram divulgadas previamente. Um grupo de moradores questiona o processo. Analise os riscos jurídicos para a validade da lei, a responsabilidade do Prefeito e a posição da Câmara, indicando os dispositivos aplicáveis.
5. Questão reflexiva: o Plano Diretor do seu município está dentro do prazo de revisão decenal? Ele orienta de fato o PPA, a LDO e a LOA, ou é um plano de gaveta? Indique

três providências concretas que a Câmara poderia adotar nos próximos doze meses para verificar e corrigir essa situação.

Leituras complementares

- SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros — capítulos sobre planejamento urbanístico e Plano Diretor.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros — parte relativa ao planejamento municipal.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), arts. 39 a 42-A, 50 e 52; Constituição Federal, art. 182.
- STF, RE 607.940/DF (Tema 348), rel. Min. Teori Zavascki, j. 29/10/2015; STF, ADI 826/AP, rel. Min. Sydney Sanches, j. 17/09/1998; TCE/MG, Consulta nº 1.102.207, sessão de 27/04/2022.

VII

MÓDULO VII

O Legislativo e a Cidade

Iniciativa de Leis Urbanas e Controle Parlamentar



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

MÓDULO VII

O Legislativo e a Cidade

*Iniciativa de Leis Urbanas e Controle Parlamentar***CASO DE ABERTURA**

Em um município de 22 mil habitantes da Zona da Mata mineira, um vereador de primeiro mandato protocola projeto de lei disciplinando o parcelamento do solo em área de expansão urbana loteada irregularmente: lote mínimo, largura de vias e percentual de áreas públicas. Dias depois, a assessoria jurídica devolve o projeto com uma observação lacônica: “matéria de iniciativa privativa do Prefeito”. O vereador pergunta-se se a orientação está correta.

No gabinete ao lado, outra parlamentar quer saber o que aconteceu com o Plano Diretor aprovado há três anos: as obras de drenagem não começaram, alvarás continuam sendo expedidos em zonas de risco e o orçamento não traz uma linha sobre as prioridades urbanísticas. Ela deseja cobrar, mas não sabe como.

As duas situações revelam faces de um mesmo problema: o desconhecimento dos limites da iniciativa parlamentar e dos instrumentos da função fiscalizadora. Este módulo responde às duas perguntas — o que o vereador pode propor e como pode fiscalizar — a partir da Constituição e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

7.1 O vício de iniciativa: competência para legislar não se confunde com iniciativa

Boa parte das leis municipais de iniciativa parlamentar declaradas inconstitucionais não é derubada por defeito de conteúdo, mas de forma. O projeto pode ser bem redigido, relevante e aprovado por unanimidade; ainda assim, se a sua deflagração cabia exclusivamente ao Chefe do Executivo, a lei nasce viciada, o Município perde a norma e o vereador, a lei que leva o seu nome.

CONCEITO-CHAVE

Vício de iniciativa é a inconstitucionalidade formal que atinge a lei cujo projeto foi apresentado por quem não detinha o poder de deflagrar o processo legislativo naquela matéria. Como o defeito está na origem do procedimento, contamina votação, sanção e promulgação, e não se corrige pela concordância ulterior do Executivo.

O primeiro passo para evitar o vício é distinguir duas noções que a prática municipal confunde. A *competência legislativa* responde à pergunta “qual ente da Federação pode legislar sobre

esta matéria?"; a *iniciativa* responde a outra: "dentro deste ente, quem pode apresentar o projeto?". A primeira é distribuída entre os entes federados (arts. 22, 24 e 30); a segunda, dentro de cada ente, entre Executivo, parlamentares, comissões e cidadãos (art. 61).

Em matéria urbanística, a competência do Município é ampla: o art. 30, I e VIII, da Constituição atribui-lhe legislar sobre interesse local e promover o ordenamento territorial mediante controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. O STF, na ADI 5.696/MG, reconheceu que a Constituição "conferiu protagonismo aos Municípios na concepção e execução dessas políticas públicas". Nenhuma dúvida, portanto, quanto à competência do ente municipal.

A pergunta relevante para o vereador do caso de abertura é outra: aquele projeto específico pode partir da Câmara? Responder "é iniciativa do Prefeito" apenas porque o tema é urbanístico confunde os planos. Em um município de 15 mil habitantes, um projeto parlamentar que fixe recuos mínimos e taxa de ocupação é de competência municipal e de iniciativa comum; um projeto que crie a "Diretoria de Licenciamento Urbano" é de competência municipal, mas de iniciativa reservada.

7.2 Fiscalizar: um dever frequentemente negligenciado

Aprovadas as leis urbanísticas, a etapa decisiva é a execução, e é nela que o controle costuma falhar: planos diretores convertem-se em documentos de gaveta e orçamentos são aprovados sem correspondência com as prioridades urbanísticas. A Constituição atribui à Câmara, com o auxílio do Tribunal de Contas, a fiscalização do Município (art. 31), e o Estatuto da Cidade impõe aos Poderes Legislativo e Executivo o dever de garantir participação, publicidade e acesso à informação também "na fiscalização de sua implementação", referindo-se ao plano diretor (art. 40, § 4º).⁴⁵ A função fiscalizadora é dever constitucional e legal, não faculdade da oposição. Ainda assim, é a menos exercida das funções parlamentares, por desconhecimento dos instrumentos ou pela percepção equivocada de que fiscalizar seria hostilizar o Prefeito.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, a fiscalização financeira e orçamentária é inerente à condição da Câmara de órgão de controle externo.⁴⁶ O vereador que se limita a legislar exerce metade do mandato; a outra metade — cobrar a execução do que foi aprovado — é a que transforma leis em cidade.

7.3 A regra geral: iniciativa concorrente em matéria urbanística

O processo legislativo municipal é disciplinado pela Lei Orgânica, que deve observar, por força do art. 29 da Constituição, o modelo de iniciativa do art. 61: a iniciativa das leis cabe,

45. BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.

46. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

como regra, a qualquer membro ou comissão do Legislativo, ao Chefe do Executivo e aos cidadãos. No Município, podem deflagrá-lo o Prefeito, qualquer vereador, as comissões e, nos termos da Lei Orgânica, os eleitores.

A matéria urbanística — posturas, uso e ocupação do solo, parcelamento, acessibilidade — situa-se, como regra, nesse campo comum. Não há, no rol do art. 61, § 1º, referência a “urbanismo”, “uso do solo” ou “plano diretor” como matérias reservadas. Na lição de José Afonso da Silva, a iniciativa reservada é exceção à regra da iniciativa comum e, como toda exceção, interpreta-se restritivamente.⁴⁷

Essa conclusão foi confirmada pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais que, ao responder consulta sobre a contratação de serviços especializados pela Câmara para subsidiar o plano diretor, partiu da taxatividade do rol do art. 61, § 1º: a iniciativa do projeto de plano diretor é livre, ainda que o Prefeito seja, nas palavras do Tribunal, “a autoridade mais indicada para iniciar o planejamento da política de desenvolvimento urbano”. Se nem o plano diretor é reservado, com maior razão não o são as leis urbanísticas ordinárias.

JURISPRUDÊNCIA · TCE-MG

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Consulta nº 1.102.207, Tribunal Pleno, rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho, sessão de 27/04/2022, decisão unânime (Informativo de Jurisprudência TCE-MG n. 247). Tese:

“É lícito que Câmara Municipal despenda recursos para a contratação de serviços especializados que subsidiem e instruem a elaboração do projeto do plano diretor, ou voltados à assessoria à população e ao próprio órgão legislativo quanto às características e pormenores do referido projeto quando apresentado pelo Prefeito, a fim de aprimorar a sua compreensão, elucidar possíveis dúvidas e subsidiar as discussões a ele relativas.”

Aplicação prática. A Câmara de um município com plano diretor vencido (art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade) pode contratar consultoria, promover audiências e, se for o caso, deflagrar o projeto de revisão.

7.4 As exceções: a iniciativa reservada e o mito da despesa

A reserva de iniciativa do art. 61, § 1º, da Constituição aplica-se aos Municípios por simetria (art. 29) e abrange os projetos sobre criação de cargos, funções ou empregos e sua remuneração; organização administrativa e estrutura dos órgãos; regime jurídico dos servidores; e criação e extinção de órgãos. Somam-se as leis orçamentárias — PPA, LDO e LOA —, cuja iniciativa o art. 165 atribui ao Executivo. A reserva se estende às emendas: o art. 63, I, veda au-

47. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros.

mento de despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. O STF consolidou ambas no Tema 686.

Fora dessas hipóteses, prevalece a iniciativa concorrente. O erro mais comum é o projeto que, a pretexto de ordenar a cidade, cria órgão, institui cargo ou atribui tarefa a setor do Executivo. Um projeto sobre “fiscalização de calçadas” que determine à Secretaria de Obras vistorias trimestrais e crie a função de “agente de acessibilidade” é, no núcleo, projeto de organização administrativa.

Há um segundo equívoco, de sinal inverso: a ideia de que todo projeto parlamentar que gere despesa seria inconstitucional. Essa tese foi rejeitada pelo STF no Tema 917, sobre lei do Município do Rio de Janeiro que impunha câmeras de segurança em escolas.

JURISPRUDÊNCIA · STF

Tema 686 da repercussão geral — RE 745.811/PA, Plenário Virtual, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 18/10/2013, DJe nº 219 de 06/11/2013. Tese:

“I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF).”

Aplicação prática. Quando o Prefeito encaminha projeto criando a carreira de fiscal de obras, a Câmara pode reduzir o número de cargos ou os vencimentos, mas não ampliá-los por emenda.

Tema 917 da repercussão geral — ARE 878.911 RG/RJ, Plenário Virtual, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 30/09/2016, DJe nº 217 de 11/10/2016. Tese:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal).”

Aplicação prática. O que caracteriza o vício não é a despesa, mas a intromissão em estrutura, atribuições ou regime dos servidores. O vereador pode propor lei que obrigue sinalização tátil nos prédios públicos ou arborização em novos loteamentos, ainda que custe dinheiro; o que não pode é dizer qual órgão fará, com quais servidores e em que estrutura.

ATENÇÃO

O Tema 917 não é um salvo-conduto: se o projeto, além de criar a obrigação, definir o órgão responsável ou fixar rotinas internas, a organização administrativa passa a ser o problema. A verificação é feita dispositivo por dispositivo.

7.5 Por que o vício de iniciativa é insanável

Durante décadas, a prática municipal conviveu com a Súmula 5 do STF, de 1963, segundo a qual “A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo.” Muitas Leis Orgânicas e até Constituições estaduais incorporaram a regra, e ainda hoje há assessorias que a invocam.

A Súmula 5 está superada, embora não formalmente cancelada: a página oficial do STF registra a rubrica “Superação do enunciado 5”, com base na Rp 890 (rel. Min. Oswaldo Trigueiro, j. 27/03/1974), na ADI 1.197 (rel. Min. Celso de Mello, j. 18/05/2017) e na AR 1.753 (j. 04/05/2020). A razão é simples: a reserva de iniciativa não é privilégio pessoal do governante, mas regra de organização do processo legislativo fundada na separação de Poderes; a sanção não reconstrói um procedimento que nasceu inválido.

JURISPRUDÊNCIA · STF

ADI 2.867/ES, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 03/12/2003, DJ 09/02/2007. Trecho da ementa:

“A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA. - A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula nº 5/STF. Doutrina. Precedentes.”

ADI 6.337 (autuada como /DF; objeto: art. 70, § 2º, da Constituição do Estado de Minas Gerais), Pleno, rel. Min. Rosa Weber, julgamento concluído na sessão virtual de 02 a 09/10/2020, DJe nº 255 de 22/10/2020. Trecho da ementa:

“[...] 1. Sanção executiva não tem força normativa para sanar vício de inconstitucionalidade formal, mesmo que se trate de vício de usurpação de iniciativa de prerrogativa institucional do Chefe do Poder Executivo.”

Aplicação prática. A ADI 6.337 tem especial relevância para as Câmaras mineiras: o dispositivo derrubado integrava a Constituição de Minas Gerais e permitia a convalidação pela sanção. Leis Orgânicas com regra semelhante são igualmente inconstitucionais; o Prefeito que sanciona lei viciada apenas adia sua derrubada.

O controle deve, portanto, ser preventivo: identificar o vício na Comissão de Constituição e Justiça, antes da votação, evita a lei natimorta.

7.6 Os projetos que o vereador pode apresentar e como blindá-los

Definida a fronteira, é possível mapear as proposições cabíveis por iniciativa parlamentar: normas gerais de posturas; parâmetros urbanísticos gerais, como índices de ocupação, recuos, gabaritos e critérios de parcelamento; regras de acessibilidade; exigências de transparência e participação; e as disposições que conformam direitos e deveres dos particulares perante a cidade. Devem partir do Executivo a criação de secretarias, cargos e fundos e a redistribuição de atribuições entre órgãos: a linha divisória é a interferência na máquina administrativa.

Há uma terceira zona: a dos requisitos de licenciamento. Na ADI 5.696/MG (Pleno, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 25/10/2019), sobre emenda à Constituição mineira que dispensava alvará para templos religiosos, o STF afirmou que a verificação de requisitos para alvarás e licenciamentos “insere-se no Poder de Polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração”. Em 2024, o raciocínio foi aplicado a lei parlamentar do Município de São Paulo.

JURISPRUDÊNCIA · STF

RE 1.006.176 AgR/SP, Pleno, rel. Min. André Mendonça, j. 24/06/2024 (sessão virtual de 14 a 21/06/2024), DJe de 30/07/2024, decisão unânime; objeto: Lei nº 15.855/2013 do Município de São Paulo. Trecho da ementa:

“[...] 1. Lei de iniciativa da Câmara Municipal que dispensa uma série de procedimentos para ocupação do uso do solo urbano se insere em matéria de competência do Poder Executivo, porquanto atinente a atribuições deste. 2. Ausência de ofensa ao Tema RG nº 917, porque a dispensa de “habite-se”, alvará de conservação, auto de conclusão, certificado de conclusão e auto de regularização para imóveis com áreas de até 1.500 m². ADI nº 5.696/MG.”

Aplicação prática. Projeto parlamentar que dispense “habite-se” ou alvará para certas categorias de imóveis não é protegido pelo Tema 917, porque intervém no exercício do poder de polícia; o vereador que deseje simplificar o licenciamento deve articular a medida com o Executivo.

Impacto orçamentário: o requisito que se soma à iniciativa

Mesmo o projeto sem vício de iniciativa pode esbarrar em outro requisito formal. O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal exige, para benefício tributário, estimativa do impacto e compatibilidade com a lei orçamentária ou compensação; o art. 113 do ADCT exige que a proposição que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto.⁴⁸

48. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

JURISPRUDÊNCIA · STF

ADI 7.633/DF, Pleno, rel. Min. Cristiano Zanin, mérito julgado em 30/04/2026 (sessão presencial), acórdão publicado no DJe de 01/09/2026; objeto: Lei federal nº 14.784/2023. Tese:

“O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias devem ser observados no processo legislativo que trate de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária e para proposições que criem ou alterem despesa obrigatória”.

Aplicação prática. Projeto parlamentar que isente de taxas urbanísticas certas construções ou crie despesa continuada deve vir instruído com a estimativa de impacto, sob pena de inconstitucionalidade formal. Em setembro de 2026 havia embargos de declaração pendentes, mas a tese já está publicada.

Checklist para blindar o projeto de lei parlamentar em matéria urbana

Item	Pergunta a responder	Fundamento
Estrutura e pessoal	Cria ou reorganiza órgão ou fundo? Cria cargos ou altera remuneração e regime de servidores?	CF, art. 61, § 1º, II; Tema 686
Atribuições	Atribui tarefas ou rotinas internas a órgão determinado?	Tema 917 (a contrario sensu)
Poder de polícia	Dispensa ou altera requisitos de alvará, licença ou “habite-se”?	ADI 5.696/MG; RE 1.006.176 AgR/SP
Orçamento e impacto	Trata de PPA, LDO ou LOA? Concede benefício tributário ou cria despesa obrigatória sem estimativa?	CF, arts. 165 e 63, I; LRF, art. 14; ADCT, art. 113; ADI 7.633/DF
Técnica e coerência	A norma é geral e abstrata, redigida conforme a LC 95/1998 e compatível com o plano diretor?	LC nº 95/1998; CF, art. 2º; Tema 348

Quando a medida depender de estrutura administrativa, o caminho seguro é a articulação prévia com o Executivo para que o Prefeito encaminhe o projeto, ou a indicação formal ao Chefe do Executivo. A chamada “lei autorizativa” tem utilidade jurídica limitada; sua função é sobretudo política.

Iniciativa concorrente × iniciativa reservada em matéria urbanística

Iniciativa concorrente (vereador pode propor)	Iniciativa reservada ao Prefeito
Código de Posturas: sossego, limpeza de lotes, ocupação de passeios, publicidade	Criação de secretaria ou departamento de fiscalização
Parâmetros de uso e ocupação do solo: recuos, gabaritos, taxa de ocupação	Criação de cargos de fiscal ou engenheiro e sua remuneração

Iniciativa concorrente (vereador pode propor)	Iniciativa reservada ao Prefeito
Diretrizes de parcelamento: lote mínimo, largura de vias, áreas públicas	PPA, LDO e LOA; emendas que aumentem despesa em projeto reservado
Revisão do plano diretor (iniciativa livre; Prefeito é o proponente mais indicado)	Dispensa ou alteração de requisitos de alvará e “habite-se” (reserva de administração)
Acessibilidade, arborização de loteamentos, publicação de alvarás, audiências públicas	Atribuição de rotinas e competências internas a órgãos do Executivo

7.7 A função fiscalizadora: fundamento, instrumentos e momentos

A fiscalização do Município é exercida pela Câmara mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 31 da Constituição). Os arts. 70 a 75 aplicam-se por simetria: fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. A política urbana, as obras públicas e o licenciamento estão abrangidos. Fiscalizar a execução do Plano Diretor e a alocação orçamentária das prioridades urbanísticas não é interferência indevida; é dever constitucional.

O parlamentar dispõe de instrumentos próprios. O pedido de informação e o requerimento ao Executivo, com prazo fixado na Lei Orgânica, são os mais simples e, bem formulados, os mais eficazes. A convocação de secretários (por simetria com o art. 50) permite o debate público e direto; a comissão parlamentar de inquérito (art. 58, § 3º) tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e exige fato determinado e prazo certo.

Instrumentos de fiscalização da Câmara Municipal em matéria urbana

Instrumento	Base normativa	Exemplo urbano
Pedido de informação / requerimento	CF, art. 50, § 2º (simetria); Lei Orgânica	Relação de alvarás expedidos em zona de risco
Convocação de secretário	CF, art. 50, caput (simetria)	Esclarecer o atraso da drenagem prevista no plano diretor
Comissão parlamentar de inquérito	CF, art. 58, § 3º (simetria)	Apurar aprovação de loteamento em área de preservação
Audiência pública	CF, art. 58, § 2º, II; Lei nº 10.257/2001, art. 40, § 4º	Debater a implementação do plano diretor
Representação ao Tribunal de Contas	CF, arts. 31 e 74, § 2º (simetria)	Apontar pagamento de medições de obra não executada

A fiscalização ocorre em três momentos. O controle **prévio** dá-se na apreciação dos projetos urbanísticos e, sobretudo, das leis orçamentárias do art. 165: no PPA, na LDO e na LOA a Câ-

mara pode cobrar, por emendas, a incorporação das prioridades do Plano Diretor. O controle **concomitante** acompanha a execução — obras, licenciamentos, programas — por requerimentos, convocações e diligências. O controle **posterior** concretiza-se no julgamento das contas anuais, instruído pelo parecer prévio do Tribunal de Contas, que só deixa de prevalecer por dois terços da Câmara (art. 31, §§ 1º e 2º). Atuar nos três momentos é o que confere efetividade ao controle.

EXEMPLO PRÁTICO

A vereadora do caso de abertura apresenta, no momento prévio, emenda à LDO incluindo entre as metas prioritárias as obras de drenagem do Plano Diretor. No momento concomitante, requer ao Secretário de Obras a relação dos alvarás expedidos em zonas de risco e, diante de resposta insatisfatória, obtém sua convocação. No momento posterior, confronta o parecer prévio do Tribunal de Contas com a execução das ações urbanísticas do orçamento. Nenhuma dessas medidas invade a esfera do Executivo.

Resumo executivo

1. Competência legislativa e iniciativa são noções distintas. Em matéria urbanística, a iniciativa é, em regra, concorrente; a reserva ao Executivo é exceção. Nem o plano diretor é de iniciativa reservada (TCE-MG, Consulta 1.102.207).
2. A iniciativa reservada (CF, art. 61, § 1º, por simetria) abrange cargos, remuneração, servidores, estrutura administrativa e orçamento; emendas que aumentem despesa em projetos reservados são inconstitucionais (Tema 686).
3. Gerar despesa, isoladamente, não vicia o projeto (Tema 917). O vício está na intromissão em estrutura, atribuições ou servidores e, conforme a ADI 5.696/MG e o RE 1.006.176 AgR/SP, na alteração de requisitos de licenciamento.
4. O vício de iniciativa é insanável: a sanção não o convalida (ADI 2.867/ES; ADI 6.337). A Súmula 5/STF está superada, embora não formalmente cancelada.
5. Benefício tributário ou despesa obrigatória exigem estimativa de impacto (LRF, art. 14; ADCT, art. 113; ADI 7.633/DF).
6. Fiscalizar é dever da Câmara (CF, arts. 31 e 70 a 75), por requerimentos, convocações, CPI, audiências e representação ao Tribunal de Contas, nos momentos prévio, concomitante e posterior.

Questões para fixação

1. Projeto parlamentar obriga novos loteamentos a destinar 15% da área a espaços verdes e exige a publicação dos alvarás no portal da transparência. O projeto:
 - a. é de iniciativa reservada, porque toda matéria urbanística é do Executivo;
 - b. é de iniciativa concorrente, porque disciplina a conduta dos particulares sem tratar de estrutura, órgãos ou servidores;
 - c. é de iniciativa reservada, porque a publicação de alvarás gera despesa;
 - d. é de iniciativa reservada, porque o plano diretor só pode ser alterado por projeto do Executivo.
2. Segundo a tese do Tema 917 (ARE 878.911 RG/RJ), lei de iniciativa parlamentar:
 - a. é sempre inconstitucional quando cria despesa para a Administração;
 - b. é constitucional mesmo quando reorganiza órgãos do Executivo, desde que não crie despesa;
 - c. não usurpa competência privativa do Executivo quando, embora crie despesa, não trata de estrutura, atribuições de órgãos ou regime de servidores;
 - d. pode dispensar requisitos de alvará, pois se trata de mera geração de despesa.
3. A Lei Orgânica de um município mineiro prevê que “a sanção do Prefeito supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”. Essa regra:
 - a. é válida, porque reproduz a Súmula 5 do STF, que permanece em vigor;
 - b. é válida apenas para leis urbanísticas, em razão da autonomia municipal;
 - c. é inconstitucional, pois a sanção não convalida o vício de iniciativa;
 - d. é inconstitucional apenas se o projeto também aumentar despesa.
4. Caso prático: um vereador apresenta projeto que cria o “Departamento Municipal de Fiscalização de Obras”, com cargos e atribuições. O projeto é aprovado e sancionado. Analise a constitucionalidade da lei, diga se a sanção afasta o vício e compare com um projeto que apenas fixe regras gerais de posturas.
5. Questão reflexiva: que projeto de lei urbanística você poderia propor sem incorrer em vício de iniciativa — e que instrumento usaria, e em que momento, para fiscalizar a execução do Plano Diretor neste ano?

Leituras complementares

- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros (processo legislativo e iniciativa).

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros (Câmara Municipal e controle externo).
- Constituição Federal, arts. 29, 31, 50, 58, § 3º, 61, § 1º, 63, I, 70 a 75 e 165; ADCT, art. 113; LRF, art. 14; Lei nº 10.257/2001, art. 40, § 4º.
- STF, Tema 917 (ARE 878.911 RG/RJ), Tema 686 (RE 745.811/PA), ADI 2.867/ES, ADI 6.337 e RE 1.006.176 AgR/SP; TCE-MG, Consulta nº 1.102.207.

VIII

MÓDULO VIII

Modernização das Normas e Governança Regulatória Municipal

Simplificar com proporcionalidade, consolidar, digitalizar e participar



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

MÓDULO VIII

Modernização das Normas e Governança Regulatória Municipal

Simplificar com proporcionalidade, consolidar, digitalizar e participar

CASO DE ABERTURA

Um empresário do setor de alimentos escolhe um município mineiro de 22 mil habitantes para instalar uma pequena fábrica de massas. Na Prefeitura, descobre que o Código de Obras é de 1978, o de Posturas de 1983 e a lei de uso do solo de 1996, e que eles conflitam: o Código de Obras pede um recuo que o zoneamento dispensa, e o de Posturas remete a um “Departamento de Higiene” extinto há décadas. Depois de quatro meses sem resposta segura, o empresário instala a fábrica no município vizinho, que licenciou a atividade em duas semanas por sistema eletrônico.

Enquanto isso, na Procuradoria, acumulam-se processos em que autos de infração são anulados porque a norma aplicada fora tacitamente revogada ou era ambígua. A cada derrota judicial, o Município paga honorários, perde a multa e vê enfraquecida sua fiscalização. O presidente da Câmara pergunta à assessoria: “Por onde começamos a arrumar essa casa?”.

A frase do slide-separador sintetiza o problema: “O Código é dos anos 70: trava o investimento, confunde o cidadão e o município perde na Justiça”. Este módulo responde à pergunta do presidente da Câmara, apresentando fundamentos, limites constitucionais e método de uma agenda de modernização que gere segurança jurídica sem sacrificar os bens que a legislação urbanística protege.

8.1 Legislação obsoleta: um gargalo para o desenvolvimento

A legislação urbanística de grande parte dos municípios de pequeno e médio porte é um mosaico de leis editadas em épocas distintas, sob concepções distintas de cidade e de economia. Códigos de Obras das décadas de 1970 e 1980 pressupunham uma cidade compacta e repartições que já não existem, e sobre eles foram sobrepostas alterações pontuais e leis de exceção, sem que jamais se revisasse o conjunto.

O resultado é uma ordem jurídica em que exigências superadas convivem com lacunas graves: exige-se documento que a legislação federal já dispensou, mas não há regra sobre estações de recarga elétrica ou atividades exercidas por plataformas digitais. Diante do silêncio ou da contradição, o licenciamento passa a ser feito por interpretação do servidor de plantão, e não por

regra clara: duas empresas idênticas podem receber respostas diferentes conforme o balcão em que foram atendidas.

O custo da obsolescência aparece no investimento perdido, pois o empreendedor escolhe o município em que o custo de conformidade é previsível; na informalidade, pois quem não consegue cumprir a norma opera sem licença; e no litígio. Projetos que alteram um artigo isolado agravam a fragmentação; a modernização exige um olhar sistêmico sobre o que deve ser revogado, atualizado ou regulado pela primeira vez.

8.2 Insegurança jurídica e judicialização

Segurança jurídica é a possibilidade de prever, com razoável certeza, as consequências jurídicas da própria conduta: saber, antes de comprar o terreno, o que poderá ser construído nele; antes de abrir o estabelecimento, quais licenças serão exigidas; e, em caso de autuação, com base em que regra. Normas confusas destroem essa previsibilidade e produzem decisões administrativas díspares, anulação de autos de infração e judicialização.

Há um aspecto econômico raramente percebido: a insegurança jurídica seleciona negativamente os agentes econômicos. O investidor de boa-fé, que tenta obter todas as licenças, é o mais penalizado; quem aposta na informalidade conta com a lentidão da fiscalização. Uma legislação confusa premia o oportunista e afasta o cooperativo; por isso a segurança jurídica é, em si mesma, política de desenvolvimento econômico.

Em um município de 15 mil habitantes, a lei de posturas de 1985 proíbe “atividades ruidosas” em zona residencial sem definir ruído nem indicar parâmetro de medição. Um vizinho reclama de uma academia; o fiscal autua; o proprietário recorre; o Judiciário anula por falta de tipicidade. Houve gasto público em cada etapa, e o problema continua sem solução. Bastaria que a lei remetesse aos parâmetros técnicos de emissão sonora para que a fiscalização se tornasse objetiva.

8.3 Os riscos de uma modernização mal conduzida

Se a obsolescência é um problema, a modernização precipitada é outro. “Desburocratizar” sem método pode suprimir exigências que existem por boas razões. A norma urbanística é a tradução jurídica de bens coletivos como segurança estrutural, acessibilidade, sossego e drenagem, e retirá-la sem substituição adequada transfere à coletividade os riscos que ela continua.

O segundo risco é o da reforma sem participação. Uma revisão conduzida a portas fechadas, ainda que tecnicamente bem-feita, tende a ser rejeitada pelos setores afetados, com resistência à aplicação, pressão por alterações pontuais e questionamento judicial.

O terceiro risco, o mais relevante juridicamente, é o da inconstitucionalidade. O Município legisla sobre assuntos de interesse local e suplementa a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da Constituição), mas não pode contrariar as normas gerais da União nem as normas estaduais editadas na competência concorrente. Em matéria ambiental, o Supremo Tribunal Federal exige harmonia entre o regramento municipal e o dos demais entes; em matéria de licenciamento, situa a verificação de requisitos para alvarás na reserva de administração.

JURISPRUDÊNCIA • STF

Tema 145 de repercussão geral — RE 586.224/SP, Tribunal Pleno, relator Ministro Luiz Fux, julgado em 05/03/2015, DJe nº 85 de 08/05/2015. Tese fixada:

“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).”

Aplicação prática. Ao simplificar, o Município não pode reduzir o nível de proteção fixado pela legislação federal e estadual: lei local que classificasse como “baixo risco” atividade sujeita a licenciamento ambiental estadual romperia a harmonia exigida pela tese.

JURISPRUDÊNCIA • STF

ADI 5.696/MG, Tribunal Pleno, relator Ministro Alexandre de Moraes, julgada em 25/10/2019 (sessão virtual de 18 a 24/10/2019), DJe nº 245 de 11/11/2019, decisão unânime. Objeto: Emenda Constitucional nº 44/2000 do Estado de Minas Gerais, que dispensava alvará ou licenciamento para o funcionamento de templos religiosos. Item 5 da ementa:

“5. O verificação [sic] de requisitos para a concessão de alvarás e licenciamentos insere-se no Poder de Polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração (art. 2º, c/c art. 61, § 1º, II, e art. 84, II e VI, “a”, da CF).”

Aplicação prática. A Câmara mantém o papel de fixar, por lei, o regime geral de uso do solo e as diretrizes da simplificação, mas não pode, por lei de iniciativa parlamentar, suprimir diretamente os procedimentos de liberação. A agenda de modernização deve ser construída em cooperação com o Executivo.

8.4 Os princípios da boa regulação e a segurança jurídica na aplicação das normas

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, a intervenção estatal na esfera privada deve ser adequada, necessária e proporcional ao fim perseguido: apta a atingi-lo, sem meio menos gra-

voso igualmente eficaz e sem sacrifício superior ao benefício obtido.⁴⁹ Transposta para a produção normativa, essa lição fundamenta o que se convencionou chamar de boa regulação.

A boa regulação orienta-se por cinco vetores: proporcionalidade (a intensidade da exigência corresponde à intensidade do risco), simplicidade (norma compreensível por seu destinatário, sem remissões em cadeia), transparência (critérios de decisão públicos), previsibilidade (prazos, etapas e documentos definidos) e foco no risco real. Regula-se mais o que oferece maior risco e menos o que oferece menor, protegendo os bens jurídicos com o menor custo possível de conformidade: exigir dez documentos para uma reforma interna sem alteração estrutural não protege ninguém e apenas estimula a obra clandestina.

A segurança jurídica na aplicação das normas recebeu, em 2018, reforço expresso. A Lei nº 13.655/2018 acrescentou à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro os arts. 20 a 30, dos quais os arts. 20 a 23 são os mais relevantes para a gestão municipal.⁵⁰ Em síntese, exigem que as decisões administrativas, controladoras e judiciais considerem as consequências práticas de suas escolhas e que a invalidação de atos e a mudança de orientação consolidada sejam acompanhadas de regime de transição: uma nova interpretação do Código de Obras não pode alcançar retroativamente quem obteve licença sob a interpretação anterior.

CONCEITO-CHAVE

Boa regulação é o conjunto de critérios — proporcionalidade, simplicidade, transparência, previsibilidade e foco no risco real — pelos quais se avalia se uma norma protege os bens jurídicos relevantes com o menor custo de conformidade possível. Não se confunde com desregulação: é regular com inteligência.

8.5 Simplificação e desburocratização: a classificação por risco

A principal ferramenta jurídica de simplificação disponível ao Município é a classificação das atividades e obras por nível de risco, incorporada ao direito brasileiro pela Lei nº 13.874/2019, a Lei da Liberdade Econômica, que assegurou ao particular o direito de exercer atividade de baixo risco sem qualquer ato público de liberação.⁵¹ Para atividades de dano potencial reduzido, o controle prévio não agrega proteção e apenas impõe custo; para as de médio e alto risco, o licenciamento prévio permanece integral.

O § 1º do art. 3º estabelece a hierarquia das fontes da classificação: ato do Poder Executivo federal; na sua ausência, resolução do Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), aplicável “independen-

49. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.

50. BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com a redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

51. BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

temente da aderência do ente federativo à Redesim”; e notificação ao órgão federal pelo ente que editar classificação própria. A Resolução CGSIM nº 51/2019, alterada pela nº 68/2022, lista as atividades de “baixo risco A”, de baixo risco B ou médio risco e de alto risco.⁵² O Município que não editar classificação própria fica submetido à lista federal. A Redesim, disciplinada no art. 6º da Lei Complementar nº 123/2006, articula os órgãos de registro e licenciamento dos três níveis federativos em fluxo único.⁵³

A dispensa do ato de liberação alcança o ato administrativo prévio, isto é, o alvará ou a licença. Não alcança as regras materiais de uso do solo: a atividade de baixo risco continua obrigada a instalar-se em zona permitida e a respeitar parâmetros de ruído, horários e normas edilícias. Tampouco afasta a fiscalização posterior nem as sanções. Desburocratizar não é desregular: é concentrar a análise nos casos de maior impacto e confiar, para os demais, na fiscalização a posteriori.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 13.874/2019, art. 3º, inciso I — são direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País:

“desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;”

Ver também o § 1º do mesmo artigo, a LC nº 123/2006, art. 6º, e as Resoluções CGSIM nº 51/2019 e nº 68/2022.

52. BRASIL. Resolução CGSIM nº 51, de 11 de junho de 2019, alterada pela Resolução CGSIM nº 68, de 23 de março de 2022.

53. BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

JURISPRUDÊNCIA · STF

RE 1.006.176 AgR/SP, Tribunal Pleno, relator Ministro André Mendonça, julgado em 24/06/2024 (sessão virtual de 14 a 21/06/2024), DJe de 30/07/2024, decisão unânime. Objeto: Lei nº 15.855/2013 do Município de São Paulo, que dispensava “habite-se”, alvará de conservação e autos de conclusão e regularização para imóveis de até 1.500 m². Trecho da ementa:

“REQUISITOS PARA CONCESSÃO DE ALVARÁS E LICENCIAMENTOS. PODER DE POLÍCIA. ADI Nº 5.696/MG. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI INCONSTITUCIONAL. 1. Lei de iniciativa da Câmara Municipal que dispensa uma série de procedimentos para ocupação do uso do solo urbano se insere em matéria de competência do Poder Executivo, porquanto atinente a atribuições deste.”

Aplicação prática. É a advertência mais direta ao vereador que pretende liderar a simplificação por projeto próprio: a lei paulistana que dispensava “habite-se” foi declarada inconstitucional por vício de iniciativa. O caminho seguro é a articulação com o Prefeito, para que o projeto seja de iniciativa do Executivo, reservando-se à Câmara a indicação, o requerimento e a fiscalização.

ATENÇÃO

Três armadilhas recorrentes no licenciamento por risco: copiar a lista da Resolução CGSIM nº 51/2019 sem adaptá-la às peculiaridades locais; redigir a norma de modo a sugerir que a dispensa do alvará afasta as regras de zoneamento; e dispensar o ato de liberação sem estruturar a fiscalização posterior. A classificação por risco só é boa regulação quando acompanhada de fiscalização orientada por risco.

8.6 Participação e legitimidade na reforma normativa

A revisão das leis urbanísticas ganha legitimidade quando construída com audiências públicas, consultas e diálogo com os setores afetados. Para o plano diretor, a participação é exigência legal expressa: o art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade impõe aos Poderes Legislativo e Executivo a promoção de audiências e debates, a publicidade dos documentos e o acesso de qualquer interessado às informações.⁵⁴ Ainda que a exigência não esteja escrita para os Códigos de Obras e de Posturas, a lógica é idêntica: norma que interfere na vida econômica e na propriedade de milhares de pessoas não deve ser feita sem ouvi-las.

A participação cumpre duas funções. A técnica: os setores afetados conhecem, melhor do que o legislador, as dificuldades práticas de cumprimento da norma; o construtor sabe qual documento é impossível de obter no prazo. A política: quem participou da construção da norma tende a cumpri-la. Norma legítima é norma cumprida, e a participação reduz a resistência e a litigiosidade.

54. BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.

Em uma Câmara de porte médio, o processo pode ter três etapas: audiência de diagnóstico, na qual Procuradoria, Secretaria de Obras e conselhos apresentam os problemas da legislação vigente; consulta pública sobre o anteprojeto; e audiências temáticas durante a tramitação, com registro em ata e resposta fundamentada às contribuições.

EXEMPLO PRÁTICO

Um município de 30 mil habitantes revisa o Código de Posturas. A Comissão de Obras realiza consulta pública de 45 dias e recebe 120 contribuições, das quais 40 tratam do horário de funcionamento de bares em zona mista. Em audiência específica, ouve moradores, empresários e a Polícia Militar e chega a um parâmetro intermediário, com limite sonoro objetivo. A regra tem baixa contestação porque foi construída por quem a cumprirá, e a matéria está na competência municipal, conforme a Súmula Vinculante 38: “É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.”

8.7 A agenda de revisão legislativa e a consolidação normativa

A modernização deve ser conduzida como política permanente, e não como evento isolado. Isso exige uma agenda de revisão: o planejamento, com prazos e responsáveis, da atualização integrada do Código de Obras, do Código de Posturas, da lei de uso do solo e do Plano Diretor, a partir de um diagnóstico que inventarie as normas vigentes, identificando revogações tácitas, contradições, remissões a órgãos inexistentes e lacunas.

Definido o diagnóstico, cabe estabelecer prioridades e cronograma. O Plano Diretor, que fixa as diretrizes, deve preceder a lei de uso do solo, que as detalha; os Códigos devem ser coerentes com ambos. O Estatuto da Cidade, no art. 40, § 3º, determina que a lei do plano diretor seja revista pelo menos a cada dez anos, o que baliza a periodicidade da agenda.⁵⁵ Um cronograma realista distribui as revisões ao longo de uma legislatura.

A consolidação normativa confere segurança jurídica ao resultado. A Lei Complementar nº 95/1998 prevê, nos arts. 13 e 14, a consolidação das leis por matéria, mediante a integração, em texto único, de todas as normas sobre determinado assunto, com declaração expressa das revogações e eliminação de dispositivos repetidos ou superados.⁵⁶ Embora editada para o âmbito federal, é referência de técnica legislativa para todos os entes. Consolidar significa reunir em códigos únicos e acessíveis a legislação dispersa, de modo que cidadão, fiscal e juiz encontrem em um só texto a regra aplicável; convém que a lei consolidadora traga quadro de correspondência entre dispositivos antigos e novos e que a Câmara mantenha o texto atualizado em seu sítio eletrônico.

55. BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade, art. 40, § 3º.

56. BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quadro-resumo — Agenda de modernização normativa municipal

Horizonte	Ação	Base legal
Curto prazo (até 12 meses)	Diagnóstico e inventário das normas vigentes	LC nº 95/1998, arts. 13 e 14
Curto prazo (até 12 meses)	Classificação por risco, por iniciativa do Executivo; integração à Redesim	Lei nº 13.874/2019, art. 3º, I e § 1º; Resoluções CGSIM nº 51/2019 e nº 68/2022; LC nº 123/2006, art. 6º; ADI 5.696/MG
Curto prazo (até 12 meses)	Ato próprio de adoção da Lei de Governo Digital; proteção de dados do cadastro territorial	Lei nº 14.129/2021, art. 2º, III e § 2º; Lei nº 13.709/2018
Médio prazo (12 a 24 meses)	Revisão participativa do Plano Diretor, da lei de uso do solo e dos Códigos de Obras e de Posturas	Lei nº 10.257/2001, arts. 40, §§ 3º e 4º, 41 e 42; Temas 145 e 348/STF
Médio prazo (12 a 24 meses)	Consolidação em códigos únicos, com revogação expressa	LC nº 95/1998, arts. 13 e 14
Permanente	Monitoramento por indicadores; regimes de transição	LINDB, arts. 20 a 23

8.8 Digitalização, fiscalização e o papel do Legislativo**8.1 Licenciamento eletrônico e proteção de dados**

A tecnologia é o meio pelo qual a simplificação prevista em lei se torna realidade no balcão. O licenciamento eletrônico, com fluxos e prazos transparentes, reduz a discricionariedade, as oportunidades de corrupção e a morosidade. A Lei nº 14.129/2021, Lei de Governo Digital, fornece o marco dessa transformação, mas sua aplicação ao Município depende de que este adote seus comandos por ato normativo próprio, conforme o art. 2º, III e § 2º.⁵⁷

A digitalização apoia-se no cadastro territorial integrado, que reúne as informações fiscais, urbanísticas, ambientais e de licenciamento de cada imóvel e trata dados pessoais, o que atrai a Lei nº 13.709/2018 (LGPD), impondo ao Município definir finalidades do tratamento, níveis de acesso e prazos de guarda.⁵⁸ Cadastro integrado e processos digitais são a infraestrutura da boa regulação contemporânea.

8.2 Boas práticas de fiscalização e gestão

A norma moderna precisa de fiscalização à altura. A fiscalização baseada em risco direciona os agentes para as atividades e obras de maior potencial de dano; a capacitação permanente

57. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital.

assegura aplicação uniforme; a padronização dos autos de infração, com indicação do dispositivo violado, descrição objetiva do fato e prazo de defesa, reduz as anulações por vício formal. Indicadores como tempo médio de licenciamento e percentual de autos mantidos em recurso permitem à Câmara verificar se a modernização produz efeitos. Norma moderna, processo transparente e fiscalização técnica são interdependentes.

8.3 O papel do Legislativo

Ao Legislativo cabe liderar a agenda de modernização, dentro dos limites constitucionais examinados. A Câmara aprova as leis que fixam o regime de uso do solo, o plano diretor e os códigos, por iniciativa própria naquilo que não esteja reservado ao Executivo; naquilo que estiver, como a dispensa de procedimentos de licenciamento, atua pela articulação com o Prefeito, pela indicação e pelo requerimento. Conduz o processo participativo, zela pela coerência e pela constitucionalidade dos projetos por meio de suas comissões e Procuradoria, e fiscaliza a implementação. Modernizar a legislação urbana é, em última análise, exercer com excelência a função legislativa e a fiscalizadora.

Checklist de boa regulação — perguntas a fazer antes de aprovar uma norma urbanística

Critério	Pergunta de verificação	Referência
Competência	A matéria é de interesse local e a norma é harmônica com as normas federais e estaduais, especialmente as ambientais?	CF, art. 30, I e II; Tema 145/STF
Iniciativa	O projeto dispensa ou redefine requisitos de alvarás e licenciamentos? Se sim, é de iniciativa do Executivo?	ADI 5.696/MG; RE 1.006.176 AgR/SP
Proporcionalidade	A exigência corresponde ao risco real?	Doutrina; Lei nº 13.874/2019
Previsibilidade e transição	Prazos, etapas e critérios estão definidos? Há regime de transição para situações constituídas sob a regra anterior?	LINDB, arts. 20 a 23
Participação	Houve consulta pública e audiências, com registro e resposta às contribuições?	Lei nº 10.257/2001, art. 40, § 4º
Fiscalização e dados	Há meios de fiscalizar posteriormente o que deixou de ser licenciado? O tratamento de dados observa a LGPD?	Lei nº 13.874/2019, art. 3º, I; Lei nº 13.709/2018

58. BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Resumo executivo

1. A legislação urbanística obsoleta gera investimento perdido, informalidade e litígio; a segurança jurídica é, em si mesma, política de desenvolvimento econômico.
2. A modernização mal conduzida tem riscos: desregulamentar demais, reformar sem participação e ignorar os limites constitucionais. O Tema 145/STF exige harmonia com as normas federais e estaduais; a ADI 5.696/MG situa a verificação de requisitos para alvarás na reserva de administração.
3. A boa regulação orienta-se por proporcionalidade, simplicidade, transparência, previsibilidade e foco no risco real; os arts. 20 a 23 da LINDB exigem consideração das consequências práticas e regimes de transição.
4. A Lei nº 13.874/2019, art. 3º, I e § 1º, assegura a atividade de baixo risco sem atos de liberação; sem classificação municipal, aplica-se a Resolução CGSIM nº 51/2019, alterada pela nº 68/2022. A dispensa não alcança as regras de uso do solo nem a fiscalização posterior. Conforme o RE 1.006.176 AgR/SP, a dispensa de licenças por lei de iniciativa parlamentar padece de vício de iniciativa.
5. A participação (art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade) deve orientar toda reforma. A agenda parte do diagnóstico e culmina na consolidação em códigos únicos, com revogação expressa (LC nº 95/1998, arts. 13 e 14).
6. Digitalização (Lei nº 14.129/2021, por ato próprio; LGPD), fiscalização baseada em risco e indicadores fecham o ciclo. Ao Legislativo cabe liderar a agenda dentro de seus limites de iniciativa e fiscalizar a implementação.

Questões para fixação

1. Um vereador apresenta projeto de lei, de sua iniciativa, que dispensa a expedição de “habite-se” e de auto de conclusão para edificações residenciais de até 200 m². À luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o projeto:
 - a. é constitucional, pois a matéria é de interesse local;
 - b. é constitucional, desde que sancionado pelo Prefeito, pois a sanção supre a falta de iniciativa;
 - c. padece de vício de iniciativa, pois a verificação de requisitos para alvarás e licenciamentos insere-se no poder de polícia, submetido à reserva de administração;
 - d. é inconstitucional por invadir competência privativa da União.

2. Sobre a classificação de atividades por nível de risco prevista na Lei nº 13.874/2019, é correto afirmar que:
- a. a atividade de baixo risco fica dispensada de observar as regras de zoneamento;
 - b. na ausência de classificação editada pelo Município, aplica-se a Resolução do CGSIM, independentemente da adesão do ente à Redesim;
 - c. a classificação por risco é de competência exclusiva dos Municípios;
 - d. a dispensa do ato de liberação implica a dispensa da fiscalização posterior.
3. A consolidação normativa, tal como prevista nos arts. 13 e 14 da Lei Complementar nº 95/1998, caracteriza-se por:
- a. reunir em texto único as normas em vigor sobre a matéria, com revogação expressa dos dispositivos superados;
 - b. revogar tacitamente toda a legislação anterior;
 - c. substituir a lei pelo decreto regulamentar;
 - d. ser aplicável apenas à União.
4. **Caso prático.** O Município pretende instituir licenciamento automático para atividades de baixo risco. Indique os cuidados normativos quanto: (1) à fonte da classificação de risco; (2) à relação entre a dispensa do ato de liberação e as regras de uso do solo; (3) à fiscalização posterior e às sanções; (4) às atividades a excluir do baixo risco; e (5) à iniciativa legislativa adequada.
5. **Questão reflexiva.** Qual seria a agenda mínima de modernização legislativa do seu município nos próximos dois anos (Código de Obras, Posturas, uso do solo, Plano Diretor) e por onde começar? Fundamente a ordem de prioridade e indique o papel da Câmara e o do Executivo em cada etapa.

Leituras complementares

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.
- BRASIL. Lei nº 13.874/2019, art. 3º, I e § 1º; LINDB, arts. 20 a 23; Lei Complementar nº 95/1998, arts. 13 e 14; Lei nº 14.129/2021, art. 2º, III e § 2º; Resoluções CGSIM nº 51/2019 e nº 68/2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.696/MG, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 25/10/2019; RE 1.006.176 AgR/SP, rel. Min. André Mendonça, j. 24/06/2024; RE 586.224/SP (Tema 145), rel. Min. Luiz Fux, j. 05/03/2015.

Síntese geral do curso

Percorreu-se o ciclo completo do ordenamento urbano municipal: do Código de Obras às posturas, da fiscalização ao uso do solo, do Estatuto da Cidade ao Plano Diretor, e da atuação parlamentar à modernização legislativa. O fio condutor foi único — a competência municipal sobre o território, ancorada na Constituição (arts. 30, I e VIII, e 182) e exercida em favor da função social da cidade e da propriedade. O Supremo Tribunal Federal deu a essa competência a sua expressão mais nítida na ADI 5.696/MG, ao afirmar que a Constituição “conferiu protagonismo aos Municípios na concepção e execução dessas políticas públicas” e ao situar alvarás e licenciamentos no poder de polícia, sob reserva de administração.

Do Módulo I ficou a ideia de que o Código de Obras é instrumento de proteção à vida: licenciamento previsível, responsabilidade técnica, acessibilidade como condição da licença (Lei nº 13.146/2015) e articulação com as normas ambientais e de defesa civil. O Módulo II situou as posturas no campo do interesse local e do poder de polícia, delimitado pelas Súmulas Vinculantes 38 e 49 e pela exigência de parâmetros objetivos. O Módulo III mostrou que a fiscalização eficaz é o poder de polícia exercido com procedimento — notificação, defesa, motivação, gradação e recurso sem depósito prévio (Súmula Vinculante 21).

O Módulo IV tratou do zoneamento e da função social da propriedade como fundamento das restrições urbanísticas, e o Módulo V, do repertório de instrumentos do Estatuto da Cidade, cuja eficácia depende de previsão no plano diretor e de lei municipal específica. O Módulo VI colocou o Plano Diretor no topo do sistema normativo urbanístico (Tema 348), com participação popular e revisão decenal como exigências de validade. O Módulo VII delimitou o que o vereador pode propor — em regra, tudo o que não invada a estrutura administrativa, os cargos, o regime dos servidores e o orçamento (Tema 917; Tema 686) — e lembrou que o vício de iniciativa é insanável (ADI 2.867/ES; ADI 6.337). O Módulo VIII fechou o ciclo com a agenda de modernização: simplificar com proporcionalidade, consolidar, digitalizar e participar.

A cidade é um projeto coletivo e permanente. Nenhuma lei isolada a transforma; é a coerência entre Plano Diretor, leis urbanísticas e orçamento que produz desenvolvimento sustentável. O Legislativo municipal ocupa posição estratégica nesse projeto: aprova as normas estruturantes, fiscaliza sua execução e representa a comunidade no desenho do território.

Encaminhamentos práticos

Recomenda-se ao participante, de volta à sua Câmara: diagnosticar a legislação urbanística vigente (data, coerência interna e compatibilidade entre Código de Obras, Posturas, Lei de Uso do Solo e Plano Diretor); verificar se o município está entre as hipóteses de obrigatoriedade do plano diretor (art. 41 do Estatuto) e se o prazo de revisão decenal está em dia; identificar os

instrumentos do Estatuto da Cidade ainda não regulamentados; e conferir se o procedimento sancionador previsto nas leis locais assegura notificação prévia, defesa, gradação de sanções e recurso sem depósito.

Agenda mínima de modernização

Horizonte	Ações	Base
Curto prazo	Consolidar e digitalizar o licenciamento; corrigir contradições normativas evidentes; assegurar o cumprimento do prazo de revisão do Plano Diretor; padronizar autos de infração.	LC nº 95/1998, arts. 13–14; Lei nº 14.129/2021; Estatuto, art. 40, § 3º; CF, art. 5º, LIV e LV
Médio prazo	Revisar de forma integrada o Código de Obras, as posturas e a Lei de Uso do Solo; regulamentar os instrumentos do Estatuto; vincular as prioridades urbanísticas ao PPA, à LDO e à LOA; classificar atividades por risco.	Estatuto, arts. 4º, 40, § 1º, 42; Lei nº 13.874/2019, art. 3º; Tema 348/STF
Permanente	Participação popular, monitoramento com indicadores e fiscalização parlamentar nos três momentos.	Estatuto, arts. 40, § 4º, e 43–45; CF, arts. 31 e 70–75

Chave de respostas comentadas

As respostas abaixo correspondem às questões para fixação de cada módulo. Nas questões dissertativas e nos casos práticos, indica-se o roteiro de solução esperado; respostas que cheguem à mesma conclusão por caminhos igualmente fundamentados devem ser consideradas corretas.

Módulo I — Construir com Segurança

1. **Alternativa b.** A competência municipal decorre do interesse local e do ordenamento do solo urbano (CF, art. 30, I e VIII), em harmonia com as normas gerais. As normas técnicas só se tornam exigíveis quando incorporadas pela lei local; a ADI 5.696/MG invalidou emenda estadual que dispensava templos de licenciamento.
2. **Alternativa c.** Segundo o item VI da ementa do AREsp 1.756.656/SP, o Estado é “solidário, objetiva e ilimitadamente responsável” por danos decorrentes da omissão do dever de fiscalizar, com responsabilidade “de execução subsidiária (ou com ordem de preferência)”, exigindo-se ciência e inércia.
3. **Alternativa c.** O RE 1.006.176 AgR/SP reconheceu vício de iniciativa em lei da Câmara de São Paulo que dispensava habite-se para imóveis de até 1.500 m², com base na ADI 5.696/MG, afastando o Tema 917. A sanção não convalida vício de iniciativa (Súmula 5/STF superada, embora não formalmente cancelada).
4. Roteiro: (1) o art. 56 da Lei nº 13.146/2015 condiciona projeto, alvará e habite-se ao atendimento das normas de acessibilidade; (2) a licença contrária à lei é ato nulo, sujeito a invalidação pela Administração (autotutela) ou pelo Judiciário; (3) respondem o responsável técnico, pelo projeto e pelas informações prestadas, e o Município, por omissão fiscalizatória, na lógica da responsabilidade objetiva e solidária de execução subsidiária (AREsp 1.756.656/SP).
5. Resposta aberta. Espera-se que o aluno identifique, no código local, a ausência de remissão à Lei nº 13.146/2015 como condição de licença, de exigência de ART/RRT em todas as fases e de regime de sanções; e reconheça que a reorganização do licenciamento é matéria de iniciativa do Executivo (ADI 5.696/MG; RE 1.006.176 AgR/SP), cabendo indicação ao Prefeito ou emenda a projeto por ele apresentado.

Módulo II — Ordem e Convívio Urbano

1. **Alternativa b.** A Súmula Vinculante 38 afirma a competência do Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial (RE 441.817 AgR/SP). A distinção por atividade e zona é critério objetivo ligado à proteção do sossego; a SV 49 não incide, pois a lei não impede a instalação de estabelecimentos do mesmo ramo.
2. **Alternativa c.** O Município disciplina o solo e a estrutura, mas não pode legislar sobre telecomunicações (CF, art. 22, IV), conforme o Tema 1.235 (ARE 1.370.232/SP), nem instituir taxa de fiscalização de torres, vedada pelo Tema 919 (RE 776.594/SP).

3. **Alternativa c.** O art. 3º, I, da Lei nº 13.874/2019 assegura o exercício de atividade de baixo risco sem atos de liberação; o § 1º determina que, sem legislação própria do ente, aplica-se a resolução do CGSIM “independentemente da aderência do ente federativo à Redesim”.
4. A norma ofende a Súmula Vinculante 49: o RE 193.749 tratou exatamente de distância mínima entre farmácias, e a justificativa genérica de “ordenamento” não afasta o vício. A SV 38 não socorre o Município, pois autoriza fixar horário, não restringir o acesso ao mercado; a exceção da Rcl 30.986 AgR/RN (postos de combustíveis, “por motivo de segurança”) não se aplica a farmácias. Cabe reclamação ao STF (CF, art. 103-A, § 3º). Norma de distância só se sustentaria por motivo objetivo de segurança, saúde ou meio ambiente, tecnicamente demonstrado.
5. Resposta aberta. Espera-se que o aluno identifique, entre outros: ausência de limites numéricos de ruído (corrigível por tabela por zona e horário com remissão à ABNT NBR 10.151); falta de regras de publicidade; inexistência de faixa livre mínima e de autorização precária para calçadas; alvará prévio para baixo risco, incompatível com a Lei nº 13.874/2019; regras de distância entre concorrentes sem motivação de segurança. A técnica adequada é fixar o parâmetro objetivo em lei e deixar ao Executivo os atos individuais.

Módulo III — Fiscalização Urbana

1. **Alternativa c.** A Súmula Vinculante 21 declara inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios para admissibilidade de recurso administrativo; vincula toda a Administração, inclusive municipal, e não comporta exceção por percentual ou espécie legislativa.
2. **Alternativa d.** A autoexecutoriedade autoriza a execução direta das medidas de polícia, nos casos legais ou urgentes, mas convive com o dever de motivar e com o devido processo (CF, art. 5º, LIV e LV).
3. **Alternativa b.** Reproduz os requisitos cumulativos da tese do Tema 532 (RE 633.782/MG, Pleno, rel. Min. Luiz Fux, j. 26/10/2020).
4. Destino provável: anulação por vício de forma e de motivação (CF, art. 5º, LV). A irregularidade material subsiste: o fiscal deve renovar o procedimento, com notificação e prazo, indicação do dispositivo, descrição do fato, penalidade e via recursal. O erro custa tempo, não a competência.
5. Resposta pessoal, orientada pelos parâmetros: notificação prévia com prazo, gradação de sanções, prazo e autoridade para defesa e recurso, vedação de depósito prévio (SV 21) e decisão motivada, tendo a Lei nº 9.784/1999 como referência (Súmula 633/STJ).

Módulo IV — Organização do Território

1. Alternativa b. A competência é própria do Município (CF, art. 30, VIII, e art. 182); na ADI 5.696/MG, o STF afirmou que a Constituição “conferiu protagonismo aos Municípios na concepção e execução” da política urbana. A alternativa d erra porque leis de efeito individual invadem a reserva de administração.
2. Alternativa c. A alternativa a confunde taxa de ocupação com coeficiente de aproveitamento; a b confunde gabarito com taxa de permeabilidade; a d ignora as finalidades dos recuos.

3. Alternativa b. A Súmula 613/STJ veda o fato consumado em Direito Ambiental, e o REsp 1.714.536/RJ afirma que a antropização é irrelevante e que a pequena extensão não afasta o dano presumido. A alternativa c erra porque a ADI 7.146 está pendente e a Lei nº 14.285/2021 exige oitiva do conselho de meio ambiente.
4. A lei é inconstitucional. Pelo Tema 348, leis específicas só são válidas se compatíveis com as diretrizes do Plano Diretor; lei que autoriza ocupação em zona de preservação contraria essas diretrizes e viola o art. 182, § 1º, da Constituição. Em área de preservação ambiental, incide ainda a Súmula 613/STJ. Lei parlamentar de efeito individual tende, além disso, a violar a reserva de administração (ADI 5.696/MG). O caminho correto seria a revisão do Plano Diretor ou do zoneamento, por norma geral, com estudos técnicos e audiências públicas.
5. Resposta pessoal, avaliada pela consistência do diagnóstico: existência e data da LUOS, compatibilidade com o Plano Diretor, mapa oficial com zonas, áreas de risco e ZEIS, e providências como pedido de informações ao Executivo, audiência pública sobre a revisão da lei e exigência de cadastro territorial atualizado.

Módulo V — Instrumentos da Política Urbana

1. **Alternativa c.** O art. 182, § 4º, estabelece sequência progressiva (PEUC, IPTU progressivo, desapropriação com títulos), sempre com área no plano diretor e lei específica (Estatuto, arts. 41, III, e 42, I). As alternativas a e b pulam etapas; a d ignora a reserva de lei.
2. **Alternativa a.** A outorga onerosa (arts. 28 a 31) é contrapartida pela construção acima do coeficiente básico, em condições fixadas em lei específica. Não há limite populacional, e os recursos têm destinação vinculada ao art. 26.
3. **Alternativa c.** O art. 36 atribui à lei municipal a definição dos empreendimentos sujeitos ao EIV; o art. 38 dispõe que ele não substitui o estudo de impacto ambiental; os documentos são públicos (art. 37, parágrafo único).
4. Não é possível aplicar de imediato. A sequência constitucional exige: (1) área incluída no plano diretor (art. 42, I), o que implica revisar o plano de 2013; (2) lei específica com condições e prazos do PEUC (art. 5º) e notificação averbada; (3) só após o descumprimento, o IPTU progressivo (art. 7º), respeitados os limites do Estatuto; (4) por fim, a desapropriação com títulos (art. 8º). O projeto é inconstitucional e merece parecer contrário.
5. Resposta pessoal. Espera-se que o aluno consulte o plano diretor e a legislação local, distinga menção genérica de regulamentação efetiva e escolha um instrumento adequado ao problema local, esboçando áreas de aplicação, prazos ou coeficientes, contrapartidas ou alíquotas e procedimento.

Módulo VI — Plano Diretor

1. Alternativa b. O art. 41, III, torna o plano obrigatório para as cidades onde o Poder Público pretenda usar os instrumentos do art. 182, § 4º, da CF, independentemente do porte. O IPTU progressivo pressupõe parcelamento ou edificação compulsórios, que exigem delimitação de área no plano (art. 42, I). A alternativa d é incorreta porque o rol é norma geral federal.

2. Alternativa **c**. A ADI 826/AP (Pleno, rel. Min. Sydney Sanches, j. 17/09/1998) julgou inconstitucional o art. 195, caput, da Constituição do Amapá, por violação da autonomia municipal (CF, arts. 25, 29, 30, I e VIII, e 182, § 1º).
3. Alternativa **b**. A tese do Tema 348 admite que os municípios com mais de vinte mil habitantes legislem sobre projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por leis compatíveis com as diretrizes do plano diretor; a compatibilidade é a condição de validade.
4. A participação popular é condição de validade (art. 40, § 4º), e sua ausência configura vício formal capaz de invalidar a lei de revisão, inclusive em ação direta perante o Tribunal de Justiça; emendas não debatidas agravam o vício. O Prefeito que impedir ou deixar de garantir a participação incorre, em tese, em improbidade (art. 52, VI), exigindo-se dolo após a Lei nº 14.230/2021. A Câmara, destinatária direta do § 4º, compartilha o dever e a responsabilidade política; a solução é sustar a tramitação, realizar audiências próprias e dar publicidade às emendas.
5. Resposta aberta. Espera-se que o aluno confira a data da lei do plano em face do art. 40, § 3º; verifique se PPA, LDO e LOA financiam as prioridades do plano (art. 40, § 1º); e proponha providências como requerimento de informações sobre o cronograma de revisão, audiência pública com o conselho da cidade, solicitação dos relatórios do sistema de acompanhamento (art. 42, III) e, se necessário, contratação de assessoria especializada, admitida pela Consulta TCE/MG nº 1.102.207.

Módulo VII — O Legislativo e a Cidade

1. Alternativa **b**. O projeto disciplina a conduta dos loteadores e impõe transparência, sem criar órgão, cargo ou atribuição interna; a despesa não o vicia (Tema 917). A “a” confunde competência com iniciativa; a “d” é falsa porque o plano diretor não é de iniciativa reservada.
2. Alternativa **c**, tese literal do Tema 917. A “a” reproduz o mito da despesa; a “b” inverte a tese; a “d” contraria o RE 1.006.176 AgR/SP.
3. Alternativa **c**. A Súmula 5 está superada, embora não formalmente cancelada; a ADI 2.867/ES e a ADI 6.337 (art. 70, § 2º, da Constituição de Minas Gerais) afirmam que a sanção não convalida o vício, independentemente de aumento de despesa.
4. A lei é inconstitucional: cria órgão e cargos do Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, “a” e “e”, por simetria), e a sanção não convalida o vício (ADI 2.867/ES; ADI 6.337). Já um projeto que apenas fixe regras gerais de posturas — ainda que gere despesa de fiscalização — é válido pelo Tema 917, desde que não dispense licenças nem redesenhe a máquina administrativa (RE 1.006.176 AgR/SP).
5. Resposta aberta. Espera-se projeto no campo concorrente (posturas, parâmetros de ocupação, acessibilidade, transparência), verificado pelo checklist, e instrumentos nos três momentos: emenda à LDO/LOA (prévio), requerimento ou convocação (concomitante) e exame das contas com o parecer prévio (posterior).

Módulo VIII — Modernização das Normas e Governança Regulatória Municipal

1. **Alternativa c.** Conforme a ADI 5.696/MG (j. 25/10/2019) e o RE 1.006.176 AgR/SP (j. 24/06/2024), a verificação de requisitos para alvarás e licenciamentos insere-se no poder de polícia, submetido à reserva de administração. A sanção não convalida o vício (ADI 2.867/ES; Súmula 5/STF superada), e não se trata de competência federativa.
2. **Alternativa b.** O art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.874/2019 prevê que, na ausência de ato do Executivo federal, aplica-se resolução do CGSIM, “independentemente da aderência do ente federativo à Redesim”. A dispensa não afasta as regras de uso do solo nem a fiscalização posterior; a classificação não é exclusiva dos Municípios.
3. **Alternativa a.** A consolidação, nos arts. 13 e 14 da LC nº 95/1998, integra em texto único as normas em vigor, com declaração expressa das revogações. Não há revogação tácita indiscriminada, a lei não é substituída por decreto e a técnica serve a todos os entes.
4. **Resposta esperada.** (1) Classificação em lei ou decreto municipal, sob pena de incidir a Resolução CGSIM nº 51/2019, alterada pela nº 68/2022; (2) a dispensa alcança apenas o ato de liberação, mantida a compatibilidade com o zoneamento; (3) fiscalização posterior e sanções preservadas e orientadas por risco; (4) exclusão das atividades com impacto ambiental, sanitário ou de segurança, em harmonia com as normas federais e estaduais (Tema 145/STF); (5) iniciativa do Executivo (ADI 5.696/MG; RE 1.006.176 AgR/SP), cabendo à Câmara articulação, participação e fiscalização.
5. **Resposta esperada.** Questão aberta, avaliada pela coerência da ordem proposta: diagnóstico das normas vigentes; classificação por risco em articulação com o Executivo e adoção da Lei nº 14.129/2021; revisão participativa dos códigos e do Plano Diretor; consolidação com revogação expressa (LC nº 95/1998, arts. 13 e 14). Espera-se que o aluno distinga o que a Câmara pode iniciar do que depende do Executivo e preveja regime de transição (LINDB, arts. 20 a 23).

Referências

Doutrina

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Atlas.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

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

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

Nota: as obras doutrinárias são indicadas sem edição e ano, pois são periodicamente atualizadas; recomenda-se a consulta à edição mais recente disponível.

Legislação

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Arts. 2º; 5º, XXIII, LIV e LV; 22, IV; 23, VI; 24, I e VI; 29; 30, I, II e VIII; 31; 50; 58, § 3º; 61, § 1º; 63, I; 70 a 75; 165; 182 e 183; ADCT, art. 113.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (arts. 20 a 23, incluídos pela Lei nº 13.655/2018).

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Código Tributário Nacional (art. 78).

BRASIL. *Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966*. Regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo.

BRASIL. *Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977*. Institui a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Política Nacional do Meio Ambiente.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Lei de Improbidade Administrativa (com a redação da Lei nº 14.230/2021).

BRASIL. *Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 14, 16 e 17).

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Código Civil (arts. 1.228 e 1.299).

BRASIL. *Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006*. Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (art. 6º).

BRASIL. *Lei nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010*. Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo (RRT — art. 45).

BRASIL. *Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012*. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (inclui o art. 42-A no Estatuto da Cidade).

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Código Florestal (art. 3º, XXVI, e art. 4º, § 10, incluídos pela Lei nº 14.285/2021).

BRASIL. *Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015*. Lei Geral das Antenas.

BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (arts. 53 a 62).

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Regularização fundiária rural e urbana (Reurb).

BRASIL. *Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018*. Regulamenta a Reurb.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

BRASIL. *Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021*. Governo Digital.

BRASIL. Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios. *Resolução CGSIM nº 51, de 11 de junho de 2019*, alterada pela *Resolução CGSIM nº 68, de 23 de março de 2022*. Definição de baixo risco.

MINAS GERAIS. *Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989*. Arts. 66 e 70.

Jurisprudência (verificada nos portais oficiais em setembro de 2026)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante 21*. Sessão Plenária de 29/10/2009. DJe nº 210, 10/11/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante 38*. Sessão Plenária de 11/03/2015. DJe nº 55, 20/03/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante 49*. Sessão Plenária de 17/06/2015. DJe 23/06/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula 5*. Sessão Plenária de 13/12/1963 (superada — v. Rp 890; ADI 1.197; AR 1.753).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 826/AP*. Rel. Min. Sydney Sanches. Tribunal Pleno, j. 17/09/1998, DJ 12/03/1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2.867/ES*. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno, j. 03/12/2003, DJ 09/02/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5.696/MG*. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, j. 25/10/2019 (sessão virtual de 18 a 24/10/2019), DJe nº 245, 11/11/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 6.337* (Constituição do Estado de Minas Gerais, art. 70, § 2º). Rel. Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno, sessão virtual de 02 a 09/10/2020, DJe nº 255, 22/10/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 7.146*. Rel. Min. André Mendonça. Pendente de julgamento (conclusos ao relator em 23/06/2026).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 7.633/DF*. Rel. Min. Cristiano Zanin. Tribunal Pleno, j. 30/04/2026, DJe 01/09/2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIs 5.771, 5.787, 5.883 e 6.787*. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento suspenso por pedido de vista do Min. Gilmar Mendes em 14/08/2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 441.817 AgR/SP*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Segunda Turma, j. 13/12/2005, DJ 24/03/2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 586.224/SP* (Tema 145). Rel. Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, j. 05/03/2015, DJe nº 85, 08/05/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 607.940/DF* (Tema 348). Rel. Min. Teori Zavascki. Tribunal Pleno, j. 29/10/2015, DJe nº 36, 26/02/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 633.782/MG* (Tema 532). Rel. Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, j. 26/10/2020, DJe nº 279, 25/11/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 695.911/SP* (Tema 492). Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, j. 18/12/2020, DJe nº 73, 19/04/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 745.811/PA* (Tema 686). Rel. Min. Gilmar Mendes. Plenário Virtual, j. 18/10/2013, DJe nº 219, 06/11/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 776.594/SP* (Tema 919). Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, j. 05/12/2022, DJe 09/02/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1.006.176 AgR/SP*. Rel. Min. André Mendonça. Tribunal Pleno, j. 24/06/2024, DJe 30/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ARE 878.911 RG/RJ* (Tema 917). Rel. Min. Gilmar Mendes. Plenário Virtual, j. 30/09/2016, DJe nº 217, 11/10/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ARE 1.370.232/SP* (Tema 1.235). Rel. Ministro Presidente (Min. Luiz Fux). Plenário Virtual, j. 08/09/2022, DJe nº 182, 13/09/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Rcl 30.986 AgR/RN*. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma, j. 21/09/2018, DJe nº 205, 27/09/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 613*. Primeira Seção, j. 09/05/2018, DJe 14/05/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 633*. Primeira Seção, j. 12/06/2019, DJe 17/06/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AREsp 1.756.656/SP*. Rel. Min. Francisco Falcão. Segunda Turma, j. 18/10/2022, DJe 21/10/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.714.536/RJ*. Rel. Min. Afrânio Vilela. Segunda Turma, j. 04/02/2025, DJEN 10/02/2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Consulta nº 1.102.207*. Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho. Tribunal Pleno, sessão de 27/04/2022. Informativo de Jurisprudência nº 247.

Glossário

Alvará

Ato administrativo pelo qual o Poder Público consente com a prática de atividade ou obra sujeita ao poder de polícia (alvará de construção, de funcionamento). Sua concessão integra a reserva de administração (ADI 5.696/MG).

Área de preservação permanente (APP)

Área protegida pelo Código Florestal, coberta ou não por vegetação nativa, com a função de preservar recursos hídricos, paisagem, estabilidade geológica e biodiversidade. Em área urbana consolidada, a Lei nº 14.285/2021 admite faixas marginais definidas por lei municipal, com vedação de ocupação de áreas de risco (objeto da ADI 7.146, pendente).

Auto de infração

Documento que formaliza a constatação de infração administrativa e a penalidade aplicável, com identificação do autuado, descrição do fato, dispositivo violado, sanção, prazo e forma de defesa.

Autoexecutoriedade

Atributo do poder de polícia que permite à Administração executar suas decisões sem prévia autorização judicial, nas hipóteses previstas em lei, respeitado o devido processo.

Coeficiente de aproveitamento

Índice que, multiplicado pela área do terreno, define a área máxima edificável. O coeficiente básico é gratuito; acima dele, pode incidir outorga onerosa do direito de construir.

Código de Obras

Lei municipal que disciplina projeto, licenciamento, execução, conclusão (habite-se) e fiscalização das edificações, fixando parâmetros de segurança, salubridade, estabilidade e acessibilidade.

Código de Posturas

Lei municipal que disciplina o funcionamento de atividades e o uso dos espaços de convivência: higiene, sossego, ocupação de logradouros, publicidade, mobiliário urbano.

Desapropriação-sanção

Desapropriação do imóvel urbano que, após o parcelamento/edificação compulsórios e o IPTU progressivo no tempo, permanece sem função social, com pagamento em títulos da dívida pública (CF, art. 182, § 4º, III; Estatuto, art. 8º).

Embargo

Medida de polícia que paralisa obra irregular, preservando a situação até a regularização ou a decisão final.

Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

Estudo exigido por lei municipal para empreendimentos que possam gerar impactos significativos na vizinhança, condicionando o licenciamento à análise e à mitigação desses efeitos (Estatuto, arts. 36 a 38). Não substitui o licenciamento ambiental.

Função social da propriedade urbana

Exigência constitucional de que a propriedade atenda às ordenações da cidade expressas no plano diretor (CF, art. 182, § 2º); fundamento das restrições urbanísticas.

Habite-se

Certificado de conclusão de obra que atesta a conformidade da edificação com o projeto aprovado e autoriza sua ocupação.

Iniciativa (do processo legislativo)

Poder de deflagrar o projeto de lei. Em regra concorrente; reservada ao Chefe do Executivo nas hipóteses do art. 61, § 1º, da CF, aplicáveis aos Municípios por simetria.

Interdição

Medida de polícia que suspende o funcionamento de atividade ou o uso de edificação em razão de irregularidade ou risco.

IPTU progressivo no tempo

Majoração anual da alíquota do IPTU, por até cinco anos, sobre imóvel que descumpriu a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar (CF, art. 182, § 4º, II; Estatuto, art. 7º).

Interesse local

Critério constitucional de competência municipal (CF, art. 30, I): matéria em que predomina o interesse do Município sobre o do Estado e o da União.

Outorga onerosa do direito de construir

Contrapartida exigida do proprietário para construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, nos limites e áreas fixados pelo plano diretor (Estatuto, arts. 28 a 31).

Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC)

Obrigação imposta ao proprietário de imóvel urbano subutilizado, em área definida pelo plano diretor e por lei específica, de dar-lhe destinação em prazo certo (CF, art. 182, § 4º, I; Estatuto, art. 5º).

Plano Diretor

Lei municipal que constitui o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (CF, art. 182, § 1º), obrigatório nas hipóteses do art. 41 do Estatuto, revisto pelo menos a cada dez anos.

Poder de polícia

Atividade administrativa que condiciona e restringe o exercício de direitos e o uso de bens em favor do interesse público (CTN, art. 78). Fundamento da fiscalização urbanística.

Reserva de administração

Núcleo de atribuições do Poder Executivo que a lei de iniciativa parlamentar não pode invadir — entre elas, a verificação de requisitos para alvarás e licenciamentos (ADI 5.696/MG; RE 1.006.176 AgR).

Reurb

Regularização fundiária urbana, de interesse social (Reurb-S) ou específico (Reurb-E), disciplinada pela Lei nº 13.465/2017 e pelo Decreto nº 9.310/2018.

Taxa de ocupação

Relação percentual entre a área de projeção da edificação e a área do terreno.

Taxa de permeabilidade

Percentual mínimo do terreno que deve permanecer permeável, para drenagem e recarga do lençol freático.

Zoneamento

Técnica de ordenação que divide o território em zonas com usos e parâmetros próprios, traduzindo as diretrizes do plano diretor em regras de localização e intensidade de uso.

ZEIS

Zonas Especiais de Interesse Social, destinadas predominantemente à habitação de interesse social e à regularização de assentamentos.

Anexo — Dispositivos legais e teses transcritos

Reúnem-se aqui, para consulta rápida, os textos literais mais utilizados no curso, conforme conferidos nos portais oficiais em setembro de 2026.

A. Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)

Art. 40, § 3º. A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Art. 40, § 4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando: [...] VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei; VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei.

B. Lei nº 13.874/2019 (Liberdade Econômica)

Art. 3º. São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal: I – desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;

C. Súmulas do STF

Súmula Vinculante 21. É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.

Súmula Vinculante 38. É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

Súmula Vinculante 49. Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área.

D. Teses de repercussão geral do STF

Tema 145 (RE 586.224/SP). O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).

Tema 348 (RE 607.940/DF). Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.

Tema 492 (RE 695.911/SP). É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei nº 13.465/17, ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir da qual se torna possível a cotização dos proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos de acesso controlado, que i) já possuindo lote, adiram ao ato constitutivo das entidades equiparadas a administradoras de imóveis ou (ii) sendo novos adquirentes de lotes, o ato constitutivo da obrigação esteja registrado no competente Registro de Imóveis.

Tema 532 (RE 633.782/MG). É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.

Tema 686 (RE 745.811/PA). I – Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II – São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF).

Tema 917 (ARE 878.911 RG/RJ). Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal).

Tema 919 (RE 776.594/SP). A instituição de taxa de fiscalização do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, IV, da Constituição Federal, não competindo aos Municípios instituir referida taxa.

Tema 1.235 (ARE 1.370.232/SP). É inconstitucional a Lei 13.756/2004 do Município de São Paulo, por configurar invasão à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão (artigo 22, IV, da Constituição Federal).

ADI 7.633/DF (tese de julgamento). O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias devem ser observados no processo legislativo que trate de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária e para proposições que criem ou alterem despesa obrigatória.

E. Súmulas do STJ

Súmula 613. Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.

Súmula 633. A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

F. TCE/MG

Consulta nº 1.102.207 (Pleno, 27/04/2022). É lícito que Câmara Municipal despenda recursos para a contratação de serviços especializados que subsidiem e instruam a elaboração do projeto do plano diretor, ou voltados à assessoria à população e ao próprio órgão legislativo quanto às características e pormenores do referido projeto quando apresentado pelo Prefeito, a fim de aprimorar a sua compreensão, elucidar possíveis dúvidas e subsidiar as discussões a ele relativas.

Apêndice — Nota de verificação e precedentes pendentes

Todos os precedentes citados nesta apostila foram conferidos, em 14 de setembro de 2026, nos portais oficiais (portal.stf.jus.br e jurisprudencia.stf.jus.br; scon.stj.jus.br; tce.mg.gov.br) e os textos legais no portal do Planalto. Registram-se abaixo as situações que merecem acompanhamento, pois podem alterar-se após a data de edição.

Precedentes pendentes ou com particularidades de citação

Processo	Situação em 14/09/2026	Cuidado na citação
ADI 7.146 (Lei nº 14.285/2021 — faixas marginais em área urbana consolidada), rel. Min. André Mendonça	Pendente; PGR manifestou-se em 23/04/2026; conclusos ao relator desde 23/06/2026; sem liminar.	A Lei nº 14.285/2021 está em vigor; ela alterou o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), não a Lei nº 6.766/1979.
ADIs 5.771, 5.787, 5.883 e 6.787 (Lei nº 13.465/2017 — Reurb), rel. Min. Dias Toffoli	Julgamento retomado na sessão virtual de 14 a 21/08/2026; votos pela inconstitucionalidade parcial; pedido de vista do Min. Gilmar Mendes em 14/08/2026.	Nada foi proclamado. A lei permanece integralmente em vigor. Não afirmar que dispositivos foram “declarados” inconstitucionais.
ADI 7.633/DF, rel. Min. Cristiano Zanin	Mérito julgado em 30/04/2026; acórdão publicado em 01/09/2026; embargos de declaração opostos em setembro de 2026.	A tese está fixada, mas o acórdão pode receber esclarecimentos.
Súmula 5/STF	Superada (Rp 890; ADI 2.867/ES; ADI 1.197; AR 1.753), embora não formalmente cancelada.	Citar sempre como “superada”.
ADI 5.696/MG; RE 633.782 (Tema 532); RE 1.006.176 AgR; ARE 1.370.232 (Tema 1.235)	Julgados em sessão virtual.	A data de julgamento adotada é a do cabeçalho do acórdão (25/10/2019; 26/10/2020; 24/06/2024; 08/09/2022); o encerramento da sessão virtual ocorre um ou mais dias antes.
Rcl 30.986 AgR	Confirmado.	A unidade da federação é RN (Município de Mossoró), não SP.



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

“Salus populi suprema lex esto” — que o bem-estar do povo seja a lei suprema.

Cícero, De Legibus, III

Legislar sobre a cidade é proteger a vida, promover o desenvolvimento e assegurar segurança jurídica.

Dr. Jarbas de Souza Silveira — OAB/MG 147.851

Gênesis — Capacitação em Gestão Pública