



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6602

Requerente: Procurador-Geral da República

Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA

*Direito urbanístico. Planejamento e uso do solo urbano. Emendas nº 23/2007, 26/2008 e 48/2020 à Constituição do Estado de São Paulo, que impõem limites ao Municípios para a desafetação de áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais. Alegada violação aos artigos 30, I e VIII, e 182 da Constituição Federal. Mérito. Competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para dispor sobre direito urbanístico. Competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local. Norma estadual que dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que determinam as normas gerais federais e em afronta à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como sobre política de desenvolvimento urbano e planejamento, controle e uso do solo. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. Manifestação pela procedência do pedido.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

## I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República, tendo por objeto o artigo 180, inciso IV e §§ 1º a 4º da Constituição do Estado de São Paulo, com as alterações dadas pelas Emendas Constitucionais nº 23/2007, 26/2008 e 48/2020. Eis o teor dos dispositivos questionados:

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:  
(...)

VII - as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originariamente alterados, exceto quando a alteração da destinação tiver como finalidade a regularização de:

- a) loteamentos, cujas áreas verdes ou institucionais estejam total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social destinados à população de baixa renda, e cuja situação esteja consolidada ou seja de difícil reversão;
- b) equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação, fim e objetivos originariamente previstos quando da aprovação do loteamento;
- c) imóveis ocupados por organizações religiosas para suas atividades finalísticas.

§1º - As exceções contempladas nas alíneas “a” e “b” do inciso VII deste artigo serão admitidas desde que a situação das áreas objeto de regularização esteja consolidada até dezembro de 2004, e mediante a realização de compensação, que se dará com a disponibilização de outras áreas livres ou que contenham equipamentos públicos já implantados nas proximidades das áreas objeto de compensação.

§2º - A compensação de que trata o parágrafo anterior poderá ser dispensada, por ato fundamentado da autoridade municipal competente, desde que nas proximidades da área pública cuja destinação será alterada existam outras áreas públicas que atendam as necessidades da população.

§3º - A exceção contemplada na alínea ‘c’ do inciso VII deste artigo será permitida desde que a situação das áreas públicas objeto de alteração da destinação esteja consolidada até dezembro de 2004, e mediante a devida compensação ao Poder Executivo Municipal, conforme diretrizes estabelecidas em lei municipal específica.

§ 4º - Além das exceções contempladas nas alíneas do inciso VII deste artigo, as áreas institucionais poderão ter sua destinação, fim e objetivos originais alterados para a implantação de programas habitacionais de

interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública.

O requerente sustenta que as normas estaduais questionadas, ao proibirem, em âmbito municipal, a desafetação de loteamentos definidos como áreas verdes ou institucionais, ressalvadas as hipóteses que enumera, teriam violado a competência dos entes municipais para legislar sobre assuntos de interesse local, promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, e para executar a política de desenvolvimento urbano, inscrita nos artigos 30, incisos I e VIII, e 182 da Constituição Federal<sup>1</sup>.

Argumenta que a União, no exercício da sua competência para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico<sup>2</sup>, editara as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), os quais, juntamente com as

---

<sup>1</sup> “Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”;

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”.

<sup>2</sup> “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico”;

regras previstas nos artigos 100 e 101 do Código Civil, teriam reconhecido aos entes municipais a prerrogativa de desafetação de bens, inclusive de áreas verdes e institucionais, assim como para estabelecer os usos permitidos de ocupação do solo.

Em seu entendimento, mesmo no exercício da competência concorrente prevista no artigo 24, inciso I, da Lei Maior, os Estados-membros só poderiam estabelecer regras respaldadas nos interesses regionais e que não contrariem as competências municipais plasmadas nos artigos 30, incisos I e VIII, e 182, da Constituição.

Por essa razão, sustenta que *“não se visualiza, portanto, espaço de atuação para que o Estado de São Paulo proíba que os municípios paulistanos promovam a desafetação de loteamentos definidos como áreas verdes ou institucionais, como feito pelo do art. 180, VII, §§ 1º a 4º, da Constituição do Estado de São Paulo em todas as suas redações”* (fl. 21 da petição inicial).

Diante disso, pede a declaração da inconstitucionalidade do artigo 180, inciso VII e §§ 1º a 4º, da Constituição do Estado de São Paulo, tanto em sua redação original como nas redações conferidas pelas Emendas Constitucionais nº 23/2007, 26/2008 e 48/2020.

O processo foi distribuído à Ministra Relatora CÁRMEN LÚCIA, que, nos termos do rito previsto pelos artigos 6º e 8º da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações às autoridades requeridas, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo suscitou, preliminarmente, a inadmissibilidade da presente ação direta sob a alegação de que a inconstitucionalidade apontada pelo autor seria meramente reflexa. No mérito, asseverou que *“a norma hostilizada versa tema de*

*competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, I, da C.F.); foi editada, pelo constituinte paulista, tendo como foco as peculiaridades regionais do Estado e em harmonia com as disposições contidas na Constituição da República a respeito da matéria” (fl. 09 das informações da Alesp).*

Nessa linha, acrescentou que *“em assuntos de natureza urbanística, não se atribui aos entes municipais total liberdade para legislar, tal como defende o Requerente, sujeitas que estão, as Municipalidades, aos limites e contornos gizados pela Constituição Federal e, por conseguinte, às diretrizes federais e estaduais já traçadas acerca do tema” (fl. 10 das informações da Alesp).*

Registrou, ainda, que *“a desafetação indiscriminada dessas áreas [verdes e institucionais], sem a observância de critérios, traria inevitável prejuízo ao meio ambiente e à coletividade” (fl. 12 das informações da Alesp) e que o propósito das normas impugnadas seria “garantir a efetiva implementação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (fl. 13 das informações da Alesp).*

Em convergência, o Governador do Estado de São Paulo defendeu a constitucionalidade dos dispositivos questionados.

Asseverou que *“as normas insculpidas no inciso VII e nos §§ 1º a 4º do artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo foram editadas em conformidade com a Constituição Federal, no regular exercício da competência atribuída aos Estados e ao Distrito Federal para editar normas suplementares sobre direito urbanístico, proteção ao meio ambiente e controle da poluição” (fls. 6 e 7 das informações do Governador).*

Acrescentou que a competência conferida pela Lei Maior aos entes municipais para dispor sobre direito urbanístico deve ajustar-se às legislações federal e estadual sobre a matéria. Nesse sentido, argumentou que *“a competência*

*suplementar dos Municípios apenas autoriza (...) que sejam supridas e/ou complementadas leis federais ou estaduais com o objetivo de viabilizar o exercício de competências materiais do Município, competência dos entes municipais para tratar de matéria de direitos urbanístico” (fl. 10 das informações do Governador).*

Em seu entendimento, seria incumbência dos estados-membros assegurar que as áreas verdes e institucionais dos Municípios cumpram as suas finalidades públicas.

Nesse passo, ponderou que as restrições à desafetação previstas no inciso VII do artigo 180 da Constituição Paulista teriam suplementado a legislação federal para atender as peculiaridades do Estado de São Paulo, assegurando “*aos municípios paulistas a garantia de que contarão com as áreas verdes e institucionais transferidas pelo loteador às Prefeituras Municipais com vistas ao atendimento da função social da propriedade e do adequado ordenamento urbano*” (fl. 15).

Registrou, ainda, que a disciplina impugnada “*decorre do respeito à manutenção e ao acréscimo do patrimônio comunitário, visando o bem estar da população e o adequado ordenamento urbano, bem como prestigia as legítimas expectativas dos particulares que adquiriram imóvel, confiando que o empreendimento teria as conformações do loteamento aprovado pela municipalidade*” (fl. 19 das informações do Governador).

O Ministério Público do Estado de São Paulo solicitou o ingresso no feito, na qualidade de *amicus curiae*.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## II – DO MÉRITO

Conforme relatado, o requerente questiona a validade do artigo 180 inciso IV e §§ 1º a 4º da Constituição do Estado de São Paulo, que impõem restrições à alteração da destinação, fim e objetivos das áreas definidas nos projetos de loteamentos como áreas verdes ou institucionais. Em seu entendimento, os dispositivos impugnados seriam incompatíveis com os artigos 24, inciso I; 30, incisos I e VIII, e 182 da Constituição Federal.

Como cediço, o direito urbanístico constitui matéria sujeita à competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, segundo dispõe o artigo 24, inciso I, da Constituição da República<sup>3</sup>. Assim, nos termos dos §§ 1º e 2º do referido dispositivo constitucional, cabe à União estabelecer normas gerais sobre direito urbanístico, o que não exclui a possibilidade de os Estados e o Distrito Federal legislarem, de maneira suplementar, sobre o assunto.

Além disso, ainda de acordo com a divisão de competências legislativas prevista pelo Texto Constitucional, aos Municípios compete legislar sobre “*assuntos de interesse local*”, bem como “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*” (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal). Sob o aspecto da delimitação das atribuições materiais, a Lei Fundamental confere a referidos entes a função de “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*” (artigo 30, inciso VIII, da Carta Republicana).

Some-se a isso que o artigo 182 da Carta Magna confere ao Poder

---

<sup>3</sup> “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.”

Público municipal a atribuição de executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Observa-se, portanto, que a Constituição Federal conferiu aos Municípios a atribuição de disciplinar, com exclusividade, assuntos de interesse local, bem como de suplementar a legislação federal. Sobre a disciplina constitucional da matéria, o Ministro ALEXANDRE DE MORAES já sustentou que “embora os Estados-membros detenham a competência para editar legislação suplementar em matéria urbanística (art. 24, I, da CF), impõe-se reconhecer o protagonismo que o texto constitucional conferiu aos Municípios em matéria de política urbana”<sup>4</sup>.

Em observância a tais diretrizes, a União editou a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (“Estatuto da Cidade”), que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal<sup>5</sup>, estabelece diretrizes gerais da política

---

<sup>4</sup> Excerto do voto proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5696, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 25/10/2019, Publicação em 11/11/2019.

<sup>5</sup> “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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

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

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

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



*urbana e dá outras providências”.*

O diploma legal referido consagra os princípios gerais da política urbana (artigo 2º), bem como delimita os instrumentos que podem ser utilizados para o fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e da propriedade urbana (artigo 4º e seguintes). Dentre os instrumentos para o planejamento municipal, incluem-se o plano diretor e a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo (artigo 4º, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘b’).

Na espécie, as normas estaduais sob investida impuseram restrições à desafetação de áreas definidas nos projetos de loteamentos como áreas verdes ou institucionais. Trata-se, pois, de disciplina afeta à temática de parcelamento do solo urbano, disciplinada especialmente na Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Área verde urbana, na definição dada pelo artigo 3º, inciso XX, do Código Florestal, são os “*espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais*”.

Os instrumentos a serem empregados pelo poder público municipal para o estabelecimento de áreas verdes urbanas são (i) o exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes; (ii) a transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas; (iii) o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e (iv) a aplicação nessas áreas de recursos oriundos da compensação ambiental (artigo 25 do Código

Florestal).

Por sua vez, as áreas institucionais de loteamentos consistem em espaços destinados à edificação de equipamentos urbanos e comunitários de educação, cultura, lazer e similares, tais como praças, quadras poliesportivas, postos de saúde, escolas etc. (artigo 4º, § 2º da Lei nº 6.766/1979). Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, sistema de esgoto, energia elétrica, sistema de drenagem, rede telefônica e gás canalizado (artigo 5º, parágrafo único da Lei nº 6.766/1979).

As áreas institucionais passam a integrar o domínio do Município desde a data de registro do loteamento (artigo 22 da Lei nº 6.766/1979).

Como se pode observar, a legislação federal inscreve claramente a criação de áreas verdes urbanas e institucionais no âmbito da competência municipal para a promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso do solo urbano. Aliás, a definição legal de áreas verdes, transcrita acima, faz referência explícita ao plano diretor e às leis de zoneamento urbano e uso do solo do município. Esse entendimento se aplica inclusive às áreas verdes e institucionais assim definidas em projeto de loteamento, considerando o disposto no artigo 25, inciso III, do Código Florestal, e haja vista que a Lei nº 6.766/1979 conferiu à Prefeitura Municipal a prerrogativa de aprovar o referido projeto e de definir as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário (artigos 11 c/c artigo 6º, caput).

Sob outro ângulo, os artigos 29 e 30 da Lei nº 10.257/2001 disciplinam a alteração de uso do solo urbano, atribuindo ao ente municipal a faculdade de determinar, em seu plano diretor, as áreas nas quais a mesma será permitida, e à lei municipal específica as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso. Confira-se:

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Como se vê, os dispositivos transcritos traduzem uma clara autorização para que os municípios alterem o uso do solo urbano, o que engloba as áreas originariamente definidas como verdes ou institucionais. A prerrogativa municipal de requalificar ou redefinir o uso de áreas urbanas é indispensável para fazer frente a eventual modificação das circunstâncias fáticas ou para adequá-las a novas diretrizes de planejamento urbano. Sem ela, qualquer revisão do plano diretor resultaria inviável ou teria seu alcance seriamente reduzido, impossibilitando, assim, o cumprimento da exigência inscrita no artigo 40, § 3º do Estatuto da Cidade<sup>6</sup>.

De fato, esse Supremo Tribunal Federal declarou, em diversos julgados, a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, em que se incluem as disposições sobre uso e ordenamento do solo urbano.

Veja-se:

CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIOS: CRIAÇÃO: PLEBISCITO: ÂMBITO DA CONSULTA PLEBISCITÁRIA: C.F., art. 18, § 4º. DISTRITOS: CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E SUPRESSÃO: COMPETÊNCIA: C.F., art. 30, IV. TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO: ADEQUADO ORDENAMENTO: C.F., art. 30, VIII. (...) . II. - A criação, a organização e a supressão de distritos, da competência dos Municípios, faz-se com observância da legislação estadual (C.F., art. 30, IV). **Também a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano -**

<sup>6</sup> “Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

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

- C.F., art. 30, VIII -- por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (C.F., art. 24, I). **As normas das entidades políticas diversas -- União e Estado-membro -- deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional.** III. - Inconstitucionalidade do art. 1º das Disposições Transitórias da Lei Complementar 651, de 1990, do Estado de São Paulo, que dispendo a respeito das áreas territoriais denominadas subdistritos, equiparam-nas a Distritos. Ofensa ao art. 30, IV. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente no tocante ao artigo 1º das Disposições Transitórias. Improcedente quanto ao artigo 12, não conhecida a ação quanto ao art. 1º, § 3º.  
(ADI nº 478, Relator: Ministro CARLOS VELLOSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 09/12/1996, Publicação em 28/02/1997; grifou-se);

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. É inadmissível o recurso extraordinário se a questão constitucional suscitada não tiver sido apreciada no acórdão recorrido. Incidência da Súmula 282/STF. 3. Não é permitido inovar, no agravo regimental, com argumentos não abordados no recurso extraordinário. Precedente. 4. Necessidade do revolvimento do acervo fático-probatório dos autos. Impossibilidade. Incidência da Súmula 279 do STF. 5. Arguição de violação ao art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição, sob o fundamento de que haveria inconstitucionalidade formal. O dispositivo invocado trata de matéria de iniciativa legislativa no âmbito dos Territórios Federais. Precedente. 6. Alegada ingerência na Administração interna do Poder Executivo. **Competência dos Municípios para legislar sobre edificações ou construções realizadas em seu território. Art. 30, I, da Constituição Federal.** 7. Agravo regimental a que se nega provimento.  
(RE nº 795804 AgR, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 29/04/2014, Publicação em 16/05/2014; grifou-se);

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS AO DIREITO DE CONSTRUIR. ADEQUAÇÃO AO ORDENAMENTO TERRITORIAL MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL. PLANEJAMENTO E CONTROLE DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. RECURSO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. **1. O entendimento adotado no acórdão recorrido não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido da competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse**

**local, tal como o uso e a ocupação do solo urbano em seu território,** razão pela qual não há falar em afronta aos preceitos constitucionais invocados no recurso. (...). 5. Agravo regimental conhecido e não provido.

(ARE nº 975613 AgR, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 16/09/2016, Publicação em 03/10/2016; grifou-se);

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. EMPRESA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AEROPORTUÁRIOS. ADMINISTRAÇÃO CONSTATOU SITUAÇÃO IRREGULAR NA EDIFICAÇÃO. FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. INTERESSE PÚBLICO. NECESSIDADE DE REEXAME DE NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS. SÚMULAS 279 E 280/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I – O Tribunal de origem entendeu que a conduta da Administração Pública Municipal que, após verificar a situação irregular na edificação e, exercendo a sua competência constitucional no que se refere à fiscalização de áreas de uso e de ocupação do solo, não concedeu licença para funcionamento até a correção das irregularidades, está pautada estritamente na legislação vigente e no interesse público. II - Este entendimento está em harmonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que **competete ao Município legislar sobre os assuntos de interesse local e promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo.** (...)

(ARE nº 1133582 AgR, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 30/11/2018, Publicação em 06/12/2018; grifou-se);

Agravo regimental em recurso extraordinário. **2. Direito de construir. Limitações administrativas. Adequação ao ordenamento territorial municipal. Planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano. Competência municipal. Precedente. 3. Construção. Manifestação do direito de propriedade que não prescinde de licença para construir.** Não observância das regras aplicáveis. Ausência da faculdade de construir. Precedente. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE nº 746356 AgR, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 28/05/2013, Publicação em 10/06/2013; grifou-se).

Extrai-se do voto proferido pelo Ministro GILMAR MENDES no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 746356 o

seguinte excerto:

Conforme consignado na decisão agravada, **o Município é competente para editar leis que imponham limitações administrativas ao direito de construir em face da existência de política de desenvolvimento urbano a ser executada em seu território.**

**É dizer, insere-se no âmbito da competência legislativa municipal a adequação do ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano.**

(...)

Dessa forma, o entendimento adotado pelo Tribunal de origem ajusta-se à jurisprudência desta Corte, segundo a qual **a faculdade de construir, enquanto forma de manifestação do direito de propriedade, depende do prévio ajustamento a pedido de licença com observância das regras vigentes na data da expedição.**

(...)

Portanto, não viola o texto constitucional a edição de norma municipal que diz respeito a edificações e construções no âmbito do território. (Grifou-se).

Com efeito, compete ao ente municipal estabelecer as regras sobre o ordenamento territorial e o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo, cabendo à União e aos Estados legislar de forma geral, através de diretrizes, sob pena de infringir a autonomia municipal.

A Lei nº 6.766/1979, em seu artigo 1º, parágrafo único, assegurou aos estados a competência para estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal, com vistas ao atendimento de suas *peculiaridades regionais*.

Como indicativo desse interesse regional que justificaria a disciplina legislativa estadual sobre a matéria, pode-se apontar as áreas urbanas que desbordem das fronteiras municipais ou que, por seu tamanho ou importância imaterial, transcenda a esfera de interesses do Município, conforme se extrai, por exemplo, dos comandos previstos no artigo 13 da Lei nº 6.766/1979<sup>7</sup> e, também,

---

<sup>7</sup> “Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

no artigo 4º, inciso II, do Estatuto da Cidade<sup>8</sup>, e, ainda, no artigo 25, § 3º, da Lei Maior<sup>9</sup>.

Na espécie, contudo, os comandos inscritos no artigo 180, inciso IV e §§ 1º a 4º da Constituição do Estado de São Paulo não se enquadram nessas hipóteses que justificariam a complementação normativa estadual para o atendimento de interesses regionais. De fato, não há nenhum elemento nos enunciados impugnados do qual se possa inferir algum interesse que transcenda a esfera meramente municipal.

Dessa maneira, resta claro que o artigo 180, inciso IV e §§ 1º a 4º da Constituição do Estado de São Paulo exorbitou de sua competência ao restringir o alcance de instrumentos do ordenamento urbano sobre áreas de interesse eminentemente local, sob a competência de Municípios, em grave prejuízo à autonomia municipal e em contrariedade ao regramento geral editado pela União sobre a matéria.

Assim, conclui-se pela incompatibilidade da emenda sob investida com os artigos 24, inciso I; 30, incisos I e VIII; e 182 da Constituição da República.

Cumprido destacar, finalmente, o entendimento consolidado dessa

---

*II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;*

*III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m<sup>2</sup>.*

*Parágrafo único - No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana”.*

<sup>8</sup> “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

*II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”.*

<sup>9</sup> “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

(...)

*§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.*

Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

### **III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido formulado pelo requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de maio de 2021.

**FABRÍCIO DA SOLLER**  
Advogado-Geral da União Substituto

**IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE**  
Secretária-Geral de Contencioso

**CAIO SUNDIN PALMEIRA DE OLIVEIRA**  
Advogado da União