

**DIREITO URBANÍSTICO E DIREITO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL:  
CONTRIBUTOS PARA SUA DISTINÇÃO CONCEITUAL NA ORDEM JURÍDICA  
BRASILEIRA**

**TOWN PLANNING LAW AND SPATIAL PLANNING LAW: CONTRIBUTIONS  
FOR THEIR CONCEPTUAL DISTINCTION IN THE BRAZILIAN LEGAL  
ORDER**

**Vinicius Monte Custodio**

Mestre em Ciências Jurídico-Políticas com menção em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente pela Universidade de Coimbra. Advogado. Vice-Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/RJ – Subseção Barra da Tijuca. Membro da Comissão de Direito Ambiental da OAB/RJ – Subseção Barra da Tijuca. E-mail: [montecustodio@gmail.com](mailto:montecustodio@gmail.com).

**Informações de Submissão**

Recebido em: 29/06/2017  
Aceito em: 11/08/2017  
Publicado em: 18/10/2017

**Palavras-chave**

Direito Urbanístico. Direito do Ordenamento Territorial. Federalismo e autonomia. Competências constitucionais. Normas gerais e normas suplementares.

**Keywords**

Town Planning Law. Spatial Planning Law. Federalism and autonomy. Constitutional powers. General norms. Supplementary norms.

**Resumo**

A partir de uma abordagem sistemática do direito positivo brasileiro, sobretudo das competências delineadas na Constituição da República de 1988, e com subsídios do direito comparado, este trabalho propõe-se a distinguir conceitualmente Direito Urbanístico de Direito do Ordenamento Territorial. Primeiramente, apresentam-se as diferentes concepções de urbanismo e de ordenamento territorial ao longo do tempo, para, em seguida, afirmar sua vinculação com o Direito. Depois são expostos três conceitos de Direito Urbanístico, com suas vantagens e desvantagens, e quatro critérios por meio dos quais esse ramo jurídico diferencia-se do Direito do Ordenamento Territorial. Posteriormente, no segundo tópico, explica-se o modelo horizontal (exclusivo ou privativo) de repartição de competências, dividido em competências enumerada e remanescente, e o modelo vertical, dividido em competências comum e concorrente, e define-se o significado de normas gerais e de normas suplementares. Nos últimos dois capítulos, são pormenorizadas as respectivas competências constitucionais em matéria de Direito Urbanístico e de Direito do Ordenamento Territorial dos entes territoriais (União, estados, Distrito Federal e municípios) que compõem o Estado brasileiro.

**Abstract**

From a systematic approach of the Brazilian positive law, mostly the competences outlined by the Constitution of the Republic of 1988, and with intakes from the compared law, this work purports to conceptually distinguish Town Planning Law from Spatial Planning Law. Firstly, I shall present the different conceptions of urbanism and spatial planning throughout time, in order to, afterwards, assert their relation with Law. Further I shall expose three concepts of Town Planning Law, its advantages and disadvantages, and four criteria by which this legal branch differs from Spatial Planning Law. Further on, in the second topic, I explain the horizontal model (exclusive or private) of distribution of powers, divided in express and reserved powers, and the vertical model thereof, divided in common and concurring powers, and the meaning of general norms and supplementary norms. In the last two chapters it is detailed the

---

---

respective constitutional powers to Town Planning Law and Spatial Planning Law of the Brazilian State's political entities (Union, states, Federal District and towns).
---

---

## 1 INTRODUÇÃO

O urbanismo esteve presente na história da humanidade desde a Antiguidade (v.g., na cidade imperial egípcia, na *polis* grega e na *civitas* romana), por exemplo, embasando normas sobre segurança e salubridade das edificações, com vistas à qualidade estética e ao ordenamento racional dos aglomerados urbanos.<sup>1</sup> Como *ciência*, o urbanismo tem por finalidade o conhecimento da organização das diversas atividades humanas em um território.<sup>2</sup> Como *técnica*, estuda as formas “de intervenção humana que visam estruturar e projetar a forma das cidades, quer na perspectiva da sua expansão, quer na da sua renovação, quer ainda na da conservação das suas características essenciais.”<sup>3</sup> Como *política pública*, o urbanismo é “o conjunto articulado de objetivos e de meios de natureza pública, com vista à ocupação, uso e transformação racional do solo.”<sup>4</sup> Esta visão parte da convicção de que a livre iniciativa do mercado imobiliário privado é fonte de incoerências, desperdícios e de desordens na utilização dos solos urbanos.<sup>5</sup>

Ordenamento territorial é sobretudo mais recente do que o urbanismo, tendo aparecido, pela primeira vez, na França, na comunicação oficial “Pour un plan national d'aménagement du territoire” feita pelo Ministro Claudius Petit no Conselho de Ministros em 1950, em que afirmou que o ordenamento territorial é a procura no quadro geográfico da França de uma melhor repartição dos homens em função dos recursos naturais e da atividade econômica (“*L'aménagement du territoire, c'est la recherche dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique.*”).<sup>6</sup> A Carta Europeia de Ordenamento Territorial, elaborada pelo Conselho da Europa em 20 de maio de 1983, na cidade espanhola de Torremolinos, entende o

---

<sup>1</sup> AMARAL, D. F. do. Ordenamento do território, urbanismo e ambiente. In: **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**, n. 1. Coimbra: Almedina, 1994, p. 11.

<sup>2</sup> LARES, O. **Legislación urbanística comparada**. Caracas: Fondo Editorial Común, 1971, p. 17 *apud* DALLARI, A. A. **Desapropriações para fins urbanísticos**. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 11.

<sup>3</sup> MONTEIRO, C. **O embargo e a demolição de obras no Direito do Urbanismo**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Lisboa, 1995, p. 5.

<sup>4</sup> CORREIA, F. A. **Manual de Direito do Urbanismo**. v. I, 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008, p. 62.

<sup>5</sup> AUBY, J-B; PÉRINET-MARQUET, H. **Droit de l'urbanisme et de la construction**. 4. ed. Paris: Montchrestien, 1995, p. 39.

<sup>6</sup> AMARAL, D. F. do. op. cit., p. 13.

---

ordenamento territorial como a expressão espacial de políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas de toda a sociedade. Ele é, simultaneamente, uma *disciplina científica*, uma *técnica administrativa* e uma *política* elaborada como uma aproximação interdisciplinar e global voltada ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma concepção orientadora.

Podemos afirmar, com LOPES MEIRELLES, que não pode existir urbanismo sem Direito, *rectius*, não pode existir atuação urbanística sem imposição legal. Isso porque as limitações de ordem pública ao uso da propriedade particular e ao exercício de atividades individuais que afetam a coexistência social, próprias do urbanismo, exigem abstenções altruísticas de direitos inconcebíveis de se materializar, com igualdade e justiça, senão pela coerção própria do Direito... Urbanístico.<sup>7</sup> Igualmente, no que tange ao ordenamento territorial, ALVES CORREIA adverte que:

A ordem jurídica pode e deve enquadrar eficazmente as ações englobadas no ordenamento do território e organizar sua coerência interna. Aliás, a atestar o lastro jurídico do ordenamento do território está o fato de o seu objetivo fundamental ser a obtenção de uma justiça distributiva, de uma espécie de paridade regional, falando-se até de um mínimo regional garantido. O seu verdadeiro sentido é a criação de *condições de vida equivalentes (gleichwertige Lebensverhältnisse)* em todas as partes do território — grifos do original.<sup>8</sup>

Comprovada a indissociabilidade do urbanismo e do ordenamento territorial em relação ao Direito, passaremos a analisar as diferentes concepções doutrinárias acerca do sentido e alcance do Direito Urbanístico.

## 2 OS DIFERENTES CONCEITOS DE DIREITO URBANÍSTICO

A doutrina não é uníssona quanto à definição do que se entende por Direito Urbanístico. Num *conceito restrito*, o Direito Urbanístico é:

O sistema das normas jurídicas que, no quadro de um conjunto de orientações em matéria de Ordenamento do Território, disciplinam a atuação da Administração Pública e dos particulares com vista a obter uma ordenação racional das cidades e da sua expansão.

Por esta concepção, então, o Direito Urbanístico não contempla a regulamentação jurídica do espaço rural nem as regras de equilíbrio entre a cidade e o campo.

<sup>7</sup> **Direito municipal brasileiro**, 17. ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari (coord.). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 535.

<sup>8</sup> Op. cit., p. 81-82.

<sup>9</sup> AMARAL, D. F. do. op. cit., p. 17.

Num *conceito intermédio*, o Direito Urbanístico, “ainda que ultrapasse as fronteiras da cidade, ou que não seja alheio às implicações de ordem econômica, social e ambiental que resultem das opções do ordenamento do território”, é essencialmente “o conjunto de normas e princípios jurídicos que disciplinam a atuação da Administração e dos particulares com vista ao correto ordenamento da ocupação, utilização e transformação dos solos *para fins urbanísticos*” — grifos nossos.<sup>10</sup> Logo, não pertence ao Direito Urbanístico nenhuma atividade humana que se projete sobre o território senão aquelas que pretendam transformá-lo com fins urbanizadores e edificatórios.

Num *conceito amplo*, o Direito Urbanístico “é o conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis.”<sup>11</sup> Por *espaços habitáveis* entende-se os efetivamente habitados, e não aqueles meramente potenciais, tais como os corpos hídricos (oceanos, mares, rios etc.), o espaço aéreo e os satélites (naturais e artificiais).<sup>12</sup> Em suma, a disciplina urbanística coincide com a *disciplina do território com solo*.<sup>13</sup>

O problema do conceito restrito, já superado desde há muito, é que, ao limitar o objeto do Direito Urbanístico ao perímetro urbano, excluindo assim o campo, falha por apresentar uma visão desconexa de cidade, independente e sem coerência estrutural e funcional com o restante do território.<sup>14</sup> A inclusão das zonas rurais no âmbito dessa disciplina justifica-se dentro da perspectiva da qualidade de vida dos habitantes dos núcleos urbanos, que depende fundamentalmente dos recursos naturais do entorno das cidades e das atividades exercidas à volta destas.<sup>15</sup> É que a urbanização<sup>16</sup> descontrolada acarreta os mais variados problemas, tais como o excesso da demanda de serviços públicos urbanos e o conseqüente aumento de seu custo; o déficit habitacional e a proliferação de favelas; o desemprego e a diminuição da renda *per capita*; a degradação ambiental e edilícia; o agravamento da violência e da marginalidade social etc.<sup>17</sup>

<sup>10</sup> MONTEIRO, C. op. cit., p. 7; 9-10.

<sup>11</sup> MOREIRA NETO, D. de F. **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 56.

<sup>12</sup> Idem, ibidem, p. 51.

<sup>13</sup> SPANTIGATI, F. **Manual de Derecho Urbanístico**, trad. Traducciones Diorki. Madri: Montecorvo, 1973, p. 29.

<sup>14</sup> SILVA, J. A. da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 31.

<sup>15</sup> MEIRELLES, H. L. op. cit., p. 537.

<sup>16</sup> Aqui entendida não como o “simples crescimento normal dos núcleos urbanos”, mas como o “crescimento da cidade a taxas superiores à do campo”, cf. DALLARI, A. A. op. cit., p. 17.

<sup>17</sup> MOREIRA NETO, D. de F. op. cit., p. 49.

O conceito amplo, que é largamente majoritário na doutrina hodierna, oferece uma clara vantagem dogmática, se comparado com a concepção anterior, na medida em que estende o campo de atuação do Direito Urbanístico aos solos de uma maneira geral. Ao agir assim, afasta todos aqueles problemas decorrentes da ausência de disciplina jurídica da zona rural acima enunciados. Contudo, essa concepção peca pelo fato de anuviar os contornos do Direito Urbanístico, inviabilizando uma separação teórica entre ele e o Direito do Ordenamento Territorial<sup>18</sup>, e inclusive entre ele e o Direito Ambiental<sup>19</sup>. CARLOS ARI SUNDFELD sinaliza que os *experts* têm defendido vigorosamente a disciplina das áreas rurais pelo Direito Urbanístico, com base na *visão integrada da cidade* contida no art. 40, § 2º, do Estatuto da Cidade – ECi (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), segundo o qual “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”.<sup>20</sup> Todavia, corretamente pondera que a Constituição da República de 1988 separa a política urbana (arts. 182 e 183) da política fundiária (arts. 184 a 191), pelo que o Direito Agrário constitui um limite efetivo ao Direito Urbanístico. Não obstante, o Direito Urbanístico não é indiferente ao meio rural, competindo-lhe o regramento: (I) da política de expansão urbana, nos termos do art. 182, § 1º, da CRFB; (II) da proteção dos recursos naturais necessários ao desenvolvimento da cidade, independentemente de estarem fora do perímetro urbano; (III) da relação em geral entre o campo e a cidade; e (IV) das questões espaciais da zona rural, quando não se tratar de assunto imediatamente relacionado à política agrária.<sup>21-22</sup>

Portanto, é o conceito intermédio o que, para nós, melhor esclarece o sentido e o alcance do Direito Urbanístico. De um lado, ele não incorre nas falhas existentes no conceito restrito, já que não restringe esse ramo jurídico ao solo urbano. Do outro lado, embora seja tão abrangente quanto o conceito amplo no tocante ao objeto, ele limita o Direito Urbanístico ao planejamento, gestão e disciplina do uso, ocupação e transformação do solo *para fins*

<sup>18</sup> OLIVEIRA, F. P. **Direito do Urbanismo. Do Planejamento à Gestão**. 2. ed. Braga: AEDREL, 2015, p. 22.

<sup>19</sup> FIGUEIREDO, L. V. **Disciplina urbanística da propriedade**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 36.

<sup>20</sup> Reputamos inconstitucional, por violação ao art. 182, §§ 1º e 2º, a determinação do art. 40, § 2º, do ECi para que o plano diretor englobe a totalidade do território do município, abrangendo a zona rural. Por se tratar de tema complexo e que refoge ao escopo deste trabalho, recomendamos, para maiores aprofundamentos, cf., por todos, PINTO, V. C. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 123-125; e MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 52-53; 113-115.

<sup>21</sup> O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. de A; FERAZ, S. (coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 51 (nota de rodapé n. 10).

<sup>22</sup> Exemplo de norma urbanística com incidência sobre a zona rural é o art. 3º, *caput*, da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766, 19 de dezembro de 1979), na redação dada pela Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que determina que “[s]omente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.”

---

*urbanísticos*.<sup>23</sup> Assim, não inviabiliza a distinção entre Direito Urbanístico, Direito do Ordenamento Territorial e Direito Ambiental, que é particularmente relevante para fins de distribuição de competências entre os entes territoriais.

### 3 OS PRINCIPAIS CRITÉRIOS DISTINTIVOS ENTRE DIREITO URBANÍSTICO E DIREITO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Prestados tais esclarecimentos, é chegado o momento de apresentar os principais critérios avançados pela doutrina para estrear o Direito Urbanístico (ou Direito do Urbanismo) do Direito do Ordenamento Territorial. A validade desses critérios variará consoante a maior ou menor amplitude do conceito de Direito Urbanístico que se perfilhe. A relevância prática da distinção conceitual dessas searas do Direito não é meramente acadêmica; antes, é mesmo prática e necessária, porque, em Estados federalistas, como o nosso, “a definição e a identificação da matéria própria do ordenamento do território e do urbanismo tem especial importância para efeitos da *separação de atribuições entre os diversos escalões do poder territorial*” — grifos do original.<sup>24</sup>

Assim, como primeiro critério distintivo, temos o *critério do âmbito territorial de aplicação*, segundo o qual o Direito Urbanístico e o Direito do Ordenamento Territorial, ainda que com algumas sobreposições, diferenciar-se-iam pela escala. Enquanto este apenas faria sentido e teria utilidade em escala nacional ou regional, porque se preocupa com a manutenção ou a recuperação dos equilíbrios regionais (v.g., entre a capital e a província; entre o litoral e o interior; entre regiões ricas e regiões pobres; e entre zonas urbanas e zonas rurais); aquele seria essencialmente local, não cabendo falar em urbanismo nacional nem regional, porque lidaria tão somente com o *ordenamento racional da cidade*.<sup>25</sup> Apesar de ter o mérito de enquadrar corretamente o Direito do Ordenamento Territorial nos níveis nacional e regional, já que este se orienta à perequação regional (art. 3º, inc. III, da CRFB), este critério não pode ser aceito integralmente no Direito brasileiro. Isso porque o esquema de repartição vertical de competências constitucionais brasileiro, da forma como foi plasmado, impossibilita a validade da tese do Direito Urbanístico como uma atribuição exclusivamente local. Desceremos a minúcias sobre a temática das competências constitucionais em matéria

---

<sup>23</sup> Por *transformação do solo* entendemos estarem compreendidas tanto as operações de parcelamento do solo quanto as de edificação.

<sup>24</sup> OLIVEIRA, F. P. **Portugal**: território e ordenamento. Coimbra: Almedina, 2009, p. 27.

<sup>25</sup> AMARAL, D. F. do. op. cit., p. 15.

---

de Direito Urbanístico e de Direito do Ordenamento Territorial logo mais (cf., *infra*, tópicos III e IV).

Como segundo critério distintivo, temos o *critério da natureza jurídica dos procedimentos*, nos termos do qual o Direito Urbanístico empregaria procedimentos *imperativos ou autoritários*, enquanto que o Direito do Ordenamento Territorial reger-se-ia por medidas de cariz *incitativo ou concertado*.<sup>26</sup> Este critério só pode ser aceito se concebido dentro de uma perspectiva de predominância, é dizer, ele há de ser rechaçado se se o buscar erguer como um critério distintivo cabal entre essas searas jurídicas. A uma, os procedimentos imperativos não são exclusivos ao Direito Urbanístico, não havendo como negar o viés autoritário de determinadas decisões estratégicas tomadas pelo Poder Público em matéria de ordenamento territorial (v.g., o alagamento de terras para a formação de represas de usinas hidrelétricas, a transposição de rios, o traçado de autoestradas etc.). E a duas, é possível apontar vários procedimentos de incitamento no Direito Urbanístico, em que a relação jurídica travada entre o Poder Público e os particulares não é de subordinação, mas de coordenação (v.g., operação urbana consorciada, consórcio imobiliário etc.).

Em terceiro lugar, encontramos o *critério da eficácia jurídica das normas*, segundo o qual o Direito Urbanístico seria predominado por normas jurídicas *concretas e precisas* (de uso, ocupação e transformação dos solos), ao passo que o Direito do Ordenamento Territorial caracterizar-se-ia por normas jurídicas *diretivas* (de orientação e coordenação de ações a desenvolver nos quadros geográficos nacional e regional) e *gerais* (definidora de opções e estabelecadora de critérios de organização espacial). Dessa maneira, aquelas normas vinculariam *direta e imediatamente* tanto o Poder Público quanto os particulares, já estas vinculariam tão só o Poder Público.<sup>27</sup> Este critério pouco agrega à ciência do Direito, ao menos entre nós, pois, ao cuidar de aspectos *predominantes* daqueles ramos jurídicos, e não de caracteres *exclusivos*, torna tal parâmetro desprovido de utilidade prática. Além disso, numerosas normas de Direito Urbanístico têm natureza geral e abstrata, não vinculando direta e imediatamente os particulares, como é o caso do Estatuto da Cidade.

E por último, pelo *critério finalista*, que nos parece o mais consistente, o Direito Urbanístico diferiria do Direito Ordenamento Territorial pelos distintos fins com que se intervém nos solos. Enquanto o primeiro é o ramo jurídico que tem como finalidade o planejamento, gestão e disciplina do uso, ocupação e transformação do solo *para fins*

---

<sup>26</sup> FERNANDEZ, A. C. Instituciones de Derecho Urbanístico. Madri: Montecorvo, 1977, p. 36 *apud* MUKAI, T. **Direito Urbano e Ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 28.

<sup>27</sup> CORREIA, F. A. op. cit., p. 89-91.

---

*urbanísticos*; o último é o ramo jurídico que tem por finalidade articular e sintetizar todas as *políticas socioeconômicas e setoriais com repercussão no solo*, visando ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do território segundo uma concepção orientadora.

Assim, pela teoria que vimos desenvolvendo até aqui, a *decisão estratégica* de construção, por exemplo, de uma linha de trem de alta velocidade interligando o Município do Rio de Janeiro ao Município de São Paulo seria *operacionalizada* por meio de um *projeto* previsto num *programa* setorial (de transporte) pertencente a um *plano* nacional, regional ou estadual de ordenamento territorial. Posteriormente, chegando ao nível local, tal projeto seria operacionalizado pelos *planos urbanísticos municipais* (dos diversos municípios ao longo do trajeto da linha, sem prejuízo da eventual celebração de consórcios públicos entre eles para o planejamento urbanístico de interesse comum), em especial o plano diretor, que haveriam de se articular com o planejamento de ordenamento territorial.<sup>28-29</sup>

#### 4 O ASPECTOS GERAIS DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS BRASILEIRA

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, de acordo com o art. 18, *caput*, da CRFB. Essa autonomia deve ser entendida em quatro vertentes distintas: (I) *política*, que é a capacidade de escolher seus próprios representantes; (II) *financeira*, que é a capacidade de promover e financiar a realização de suas políticas; (III) *legislativa*, que é a capacidade de elaborar suas próprias normas; e (IV) *administrativa*, que é a capacidade de se auto-organizar.<sup>30</sup>

Naturalmente, a autonomia de que gozam os entes territoriais implica, para o cumprimento das atividades estatais, na necessidade de *repartição de competências*. JOSÉ

<sup>28</sup> *Planejamento estratégico* é o processo pelo qual uma entidade decide aonde ela quer chegar e o porquê, depois escolhe entre as diferentes linhas de conduta possíveis aquela que maximizará suas chances de alcançar os resultados pretendidos. *Planejamento operacional* é o processo que consiste na determinação de como os objetivos descritos no plano estratégico serão atingidos na prática, cf. FÉDERATION Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. **Planification de projet/programme. Manuel d'orientation.** Genebra: [s.n.], 2010, p. 11-12. Disponível em: <http://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/PPP-Guidance-Manual-FR.pdf>. Acesso em: 25 maio 2016.

<sup>29</sup> O *plano* é o nível mais alto do planejamento operacional, reunindo diversos programas com a finalidade de alcançar alguns dos objetivos estratégicos da entidade. Um *programa* é uma reunião de projetos coordenados colocados em prática para atingir objetivos específicos segundo um calendário, um orçamento e parâmetros de desempenho definidos. E um *projeto* é uma reunião de atividades coordenadas colocadas em prática para atingir objetivos específicos segundo um calendário, um orçamento e parâmetros de desempenho definidos, cf. *idem*, *ibidem*, p. 13.

<sup>30</sup> DI SARNO, D. C. L. Competências urbanísticas. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 64.



AFONSO DA SILVA explica que *competências* são as “faculdade[s] juridicamente atribuída[s] a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”, ou seja, “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.”<sup>31</sup> Portanto, a maneira como são repartidas essas competências denotará o tipo de federalismo: se o Poder central concentra as competências, tem-se um federalismo *centralizador ou centrípeto*; se os entes federados concentram as competências, tem-se um federalismo *descentralizador ou centrífugo*; e se as competências são bem contrabalanceadas entre o Poder central e os entes federados, tem-se um federalismo *de equilíbrio*.<sup>32</sup>

Em nossa tradição jurídica, é o *princípio da predominância do interesse* que orienta a repartição de competências entre os entes políticos, evidentemente que respeitadas as respectivas circunscrições territoriais. Dessa forma, caberão à União as questões de predominante interesse *nacional*; aos estados as de predominante interesse *regional*<sup>33</sup>; aos municípios as de predominante interesse *local*; e ao Distrito Federal tanto as de predominante interesse *regional* quanto as de predominante interesse *local* (art. 32, § 1º, da CRFB), excetuadas a organização e manutenção do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, por força dos arts. 21, inc. XIII, e 22, inc. XVII (ambos na redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 29 de março de 2012).<sup>34</sup>

No federalismo clássico, invenção da Constituição estadunidense de 1787, a repartição de competências funcionava de modo *horizontal*, de cariz exclusivo ou privativo<sup>35</sup>, consistindo: (I) na *enumeração* dos poderes do Poder central e na reserva dos poderes *remanescentes* aos entes federados; ou, inversamente, (II) na enumeração dos poderes dos entes federados e na reserva dos poderes remanescentes ao ente Poder central; ou, ainda, (III) na enumeração *exaustiva* dos poderes de todos os entes políticos.<sup>36-37</sup> Os arts. 21, 22 e 25, §§

<sup>31</sup> **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 483.

<sup>32</sup> MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 942.

<sup>33</sup> O predominante interesse regional aqui referido não é o regional (*rectius*, macrorregional) do art. 43 da CRFB, que necessariamente abrange dois ou mais estados, mas sim o *supralocal* o qual se circunscreve aos limites territoriais de um estado.

<sup>34</sup> MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 284-285.

<sup>35</sup> No Direito brasileiro, as competências exclusiva e privativa distinguem-se, respectivamente, nos termos dos arts. 21, *caput*, e art. 22, parágrafo único, ambos da CRFB, porque, enquanto esta é delegável e de ordem legislativa, aquela é indelegável e de ordem administrativa.

<sup>36</sup> SILVA, J. A. da. op cit., 2015, p. 482.

<sup>37</sup> Convém salientar que poderes remanescentes não se confundem com *poderes implícitos*. No primeiro caso, cuida-se de todas as competências que não são explícita ou implicitamente destinadas a um ente político; são os poderes sem dono, porque sobre eles o constituinte silenciou. E no segundo caso, são as competências que, apesar de não serem enunciadas expressamente, podem ser logicamente deduzidas da Constituição; são os poderes sintetizados na consagrada expressão “quem dá os fins dá os meios”. Cf. TÁCITO, C. Poderes implícitos e a federação. In: **Revista de Direito Administrativo**. n. 36. Rio de Janeiro: FGV, 1954, p. 62-77.

2º e 3º, todos da CRFB são exemplos de poderes enumerados ou expressos.<sup>38</sup> O art. 25, § 1º, da CRFB é exemplo de poder remanescente ou reservado.

No federalismo contemporâneo, a partir da Constituição de Weimar (1919), àquela repartição horizontal somou-se a repartição *vertical* de competências, que consiste na técnica de distribuição de poderes *idênticos* aos entes territoriais, porém com distintos graus de *hierarquia normativa*.<sup>39-40</sup> No contexto da repartição vertical brasileira, quando cuida das competências *administrativas*, também chamadas de competências *executivas ou materiais*, a Constituição da República de 1988 atribui competência *comum*, igualmente conhecida como competência *cumulativa ou paralela*, à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, que devem cooperar entre si em busca do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23). Para evitar ou solucionar eventuais conflitos entre os entes territoriais no desempenho dessas competências, o parágrafo único do art. 23, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006, estipula que leis complementares fixarão normas para regular essa cooperação.<sup>41</sup> À falta de lei complementar sobre normas para a cooperação, podem os entes territoriais celebrar *consórcios públicos e convênios de cooperação*, nos termos do art. 241 da CRFB.<sup>42</sup> Já quando cuida das competências *legislativas*, também chamadas de competências *normativas*, a Lei Fundamental atribui competência *concorrente*, igualmente conhecida como competência *não cumulativa*, à União, aos estados e ao Distrito Federal (art. 24), criando um “condomínio legislativo” entre eles.<sup>43</sup> À União cabe legislar sobre *normas gerais* (§ 1º), ao passo que aos estados e ao Distrito Federal cabe *suplementar* essas normas (§ 2º). Na falta de norma geral da União, os estados e o

<sup>38</sup> Os arts. 30, inc. I, e 182, §§ 1º e 4º, todos da CRFB são exemplos de poderes enumerados ou expressos, contudo os municípios não são, verdadeiramente, entes federados, conquanto gozem de autonomia político-administrativa. Nesse sentido, advogando que não existe federação de municípios, senão de estados, cf. SILVA, J. A. da. op cit., 2015, p. 478-480. Em sentido contrário, preconizando que a consagração da autonomia municipal, pelos arts. 18, 29 e 30 da Constituição da República de 1988, atribuiu uma “dignidade federativa” aos municípios sem precedentes na história constitucional brasileira, cf. BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 352-368.

<sup>39</sup> MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. op. cit., p. 942-943.

<sup>40</sup> O art. 10 da Weimarer Verfassung elencava matérias legislativas — tais como Direito Imobiliário, distribuição do solo, reassentamento rural, obrigações relativas à propriedade do solo, moradia e distribuição demográfica — sobre as quais competia ao *Reich* (Poder central), por meio de legislação, estabelecer normas gerais (“*Das Reich kann im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellen*”). O art. 12 determinava que, enquanto o *Reich* não exercesse sua competência legislativa, os *Länder* (entes federados) exerciam a competência legislativa plena, contanto que não se tratasse de competência legislativa exclusiva do *Reich* (“*Solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht, behalten die Länder das Recht der Gesetzgebung. Dies gilt nicht für die ausschließliche Gesetzgebung des Reichs.*”).

<sup>41</sup> É o caso da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

<sup>42</sup> MUKAI, T. op cit., 2010, p. 106.

<sup>43</sup> MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. op. cit., p. 962.

Distrito Federal exercerão competência *legislativa plena* para atender a suas peculiaridades (§ 3º), até que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenda a eficácia da lei estadual ou distrital naquilo que esta for incompatível com aquela (§ 4º).

Podemos afirmar, com MACRUZ e MACRUZ, que *normas gerais* são:

Disposições aplicáveis, uniforme e indistintamente, sobre todo o território nacional, de observância obrigatória por todos (indivíduos, pessoas jurídicas e políticas), fixadoras de princípios e diretrizes fundamentais, que não esgotam ou exaurem o assunto por elas tratadas, uma vez que não as detalham nem as pormenorizam.<sup>44</sup>

As normas gerais atendem a três objetivos distintos: (I) fixar diretrizes de ação para os legisladores federal, estadual e municipal; (II) prescrever regras de atuação com vistas à prevenção de conflitos de competência entre os entes territoriais nas matérias afetas à competência concorrente; e (III) estabelecer normas com validade nacional e de observância obrigatória tanto para o Poder Público quanto para os particulares.<sup>45</sup> Contudo é preciso distinguir, no campo da competência concorrente, entre, de um lado, as leis federais de caráter nacional (*lato sensu*), cujos destinatários são todos os órgãos e autoridades do país, e a sociedade brasileira de uma maneira geral; e, do outro lado, as leis federais propriamente ditas (*stricto sensu*), cujos destinatários são os órgãos e autoridades da União, e os elementos da sociedade que a ela estão subordinados.<sup>46</sup> A regra do art. 24, § 1º, da CRFB não obriga a que, diante das matérias do *caput*, a União legisle tão somente sobre normas gerais, mas sim que as eventuais normas específicas que venha a estabelecer não vinculem os outros entes territoriais. Exemplo disso é que a Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001, que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, se adstrita aos bens imóveis da União, é perfeitamente constitucional; se estendida ao patrimônio público dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, padece de vício de inconstitucionalidade por ofensa ao *princípio federativo* (art. 18, *caput*).<sup>47</sup>

Argumenta MARCONDES MARTINS que, em razão da competência municipal oriunda dos arts. 30, incs. I e VIII, e 182 da CRFB, as normas gerais federais de Direito Urbanístico devem ser mais gerais do que as demais normas gerais, o que ele designa de *normas gerais de*

<sup>44</sup> Competência constitucional do município em urbanismo. In: MOREIRA, Mariana (coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2001, p. 63.

<sup>45</sup> MEIRELLES, H. L. Direito Urbanístico – Competências legislativas (Parecer). In: **Revista de Direito Público**, n. 73. São Paulo: RT, 1985, p. 98.

<sup>46</sup> REALE, M. Competências constitucionais – Legislação sobre urbanismo (Parecer). In: **Revista de Direito Público**, n. 75. São Paulo: RT, 1985, p. 46.

<sup>47</sup> DI PIETRO, M. S. Z. Concessão de uso especial para fins de moradia (Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001). In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 164.

*primeiro nível*. Já as normas suplementares de Direito Urbanístico editadas pelos estados, diversamente do que ocorre com as demais normas suplementares baseadas no art. 24, inc. I, não são efetivamente normas específicas; são normas gerais, mais específicas do que as da União, mas gerais em relação às normas suplementares municipais. Por consequência, são *normas gerais de segundo nível*.<sup>48-49</sup>

Para ALEXANDRE DE MORAES, a competência *suplementar* dos entes federados é um gênero que se desdobra em duas espécies: competência *complementar* e competência *supletiva*. A primeira (complementar) pressupõe a existência de uma lei federal sobre normas gerais a ser especificada pelos entes federados. A segunda (supletiva) decorre da inércia da União em estabelecer as normas gerais, ocasião em que os entes federados temporariamente adquirem competência *plena*, quer para editar normas gerais, quer para editar normas específicas.<sup>50</sup> Com a devida vênia, não nos parece correta tal posição. Antes de mais, como bem adverte JOSÉ AFONSO DA SILVA, a Constituição Cidadã não acolheu a utilização das expressões “competência complementar” e “competência supletiva”, sobre cujos significados os juristas nunca chegaram a um consenso, alguns até defendendo serem sinônimos, havendo ela, ao invés disso, optado pelo termo “competência suplementar”.<sup>51</sup> *De jure condito*, a definição alvitrada esbarra num problema lógico insanável: ao considerar as competências complementar e supletiva como divisões da competência suplementar, termina por impossibilitar a distinção entre esta e a competência plena. E se estas últimas fossem equivalentes, as regras dos §§ 2º e 3º do art. 24 tornar-se-iam incompatíveis entre si.

Na ADI nº 3.098-1/SP<sup>52</sup>, o STF julgou inconstitucional a Lei nº 10.860, de 31 de agosto de 2001, do Estado de São Paulo, que estabelecia requisitos para criação, autorização de funcionamento, avaliação e reconhecimento dos cursos de graduação da área da saúde, das instituições públicas e privadas de educação superior e adota outras providências, por violação da competência concorrente suplementar, uma vez que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inc. XXIV, c/c art. 24, inc. IX,

<sup>48</sup> As normas gerais de Direito Urbanístico. In: **Revista de Direito Administrativo**, n. 239. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 80-81.

<sup>49</sup> Certa feita, o STF declarou inconstitucional lei estadual paulista que equiparou a distritos os subdistritos do Município de Pindamonhangaba, por entender que o estado, ao criar distritos diretamente, mesmo que por equiparação, editou norma de natureza específica, violando o princípio da autonomia municipal (art. 29, *caput*) e a competência legislativa municipal (art. 30, inc. IV), cf. ADI n. 478-6/SP (Plenário). In: **Diário da Justiça**, 28 de fevereiro de 1997. Rel. Min. Carlos Velloso.

<sup>50</sup> Op. cit., p. 296.

<sup>51</sup> Op cit., 2015, p. 485 (nota de rodapé n. 8).

<sup>52</sup> ADI n. 3.098-1/SP (Plenário). In: **Diário da Justiça**, 10 de março de 2006. Rel. Min. Carlos Velloso.

§§ 2º e 3º). Enfrentando lapidarmente a celeuma da repartição vertical de competências, o Rel. Min. Carlos Velloso consignou em seu voto que:

[Q]uando duas entidades políticas — União e estados — têm competência para legislar sobre uma mesma matéria, tem-se competência concorrente, que pode ser cumulativa e não cumulativa. É [competência concorrente] *cumulativa* quando os entes políticos legislam sobre a mesma matéria, sem limitações. A [competência concorrente] *não cumulativa* ocorre, por exemplo, quando à União reserva-se a competência para expedir normas gerais e aos estados a competência para *preencher os vazios* da lei federal, assim uma competência de *complementação* — grifos nossos.

Disso se infere que a competência concorrente não cumulativa corresponde à competência suplementar (art. 24, § 2º), que tem a função de aclarar o sentido das normas gerais fixadas na legislação federal e adequá-las às peculiaridades locais. Já a competência concorrente cumulativa<sup>53</sup> corresponde à competência legislativa plena (art. 24, § 3º), que tem a função de suprir a ausência de lei federal de normas gerais, viabilizando aos entes federados o exercício de sua competência suplementar. Asseverou ainda o ministro relator, citando Tércio Sampaio Ferraz Júnior, que “[t]ais normas gerais estaduais com função colmatadora por isso mesmo só podem ser gerais quanto ao conteúdo, mas não quanto aos destinatários: só obrigam nos limites da autonomia estadual.”

Por último, registre-se que, malgrado o art. 24 da CRFB não faça menção ao papel dos municípios no tocante à competência legislativa concorrente, isso não significa absolutamente que eles estejam alijados das matérias ali vertidas. Com efeito, compete aos municípios, nos termos do art. 30, inc. II, suplementar as legislações federal e estadual *no que couber*. O cabimento da competência suplementar municipal, portanto, dependerá do cotejo desse dispositivo com outras normas constitucionais atributivas de competência. Cite-se, a título ilustrativo, a competência suplementar municipal para “instituir e arrecadar os tributos de sua competência” (art. 30, inc. III), sempre observando as normas gerais tributárias (art. 146, inc. III), como é o caso do Código Tributário Nacional. Na ausência de normas gerais, federais e estaduais, em sede de competência concorrente, o município afetado pela inércia da União e do respectivo estado tem competência *implícita* para legislar plenamente sobre assuntos de seu interesse local (art. 30, inc. I), com amparo no *princípio federativo* (art. 18, *caput*) e no *princípio da autonomia municipal* (art. 29, *caput*, e art. 34, inc. VII, alínea ‘c’).<sup>54</sup> Por interpretação lógica do art. 24, § 4º, também é dado ao município exercer a competência legislativa plena para preencher as lacunas deixadas pelas normas gerais dos demais entes

<sup>53</sup> Competência cumulativa (art. 23) e competência *concorrente* cumulativa (art. 24, § 3º) não se confundem.

<sup>54</sup> Nesse sentido, cf. DI SARNO, D. C. L. op. cit., p. 67.

territoriais, porém o advento de lei federal ou estadual suspende a eficácia da lei municipal naquilo que forem conflitantes.

## 5 A COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA DE DIREITO URBANÍSTICO

Durante a vigência da Constituição da República de 1967, na redação da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 (ou simplesmente Constituição da República de 1969), e das constituições que a precederam, não existiam dispositivos constitucionais expressos definidores de competências em matéria urbanística. Somente por meio de um artificioso trabalho hermenêutico os juristas brasileiros conseguiam justificar a existência de competências concorrentes dos entes territoriais para disciplinar o urbanismo. Conjugando as competências expressas da União para cuidar de matérias correlatas ao urbanismo (v.g., planejamento e promoção do desenvolvimento e segurança nacionais; estabelecimento de planos de viação; legislação sobre Direito Civil, desapropriação, tráfego e trânsito e nas vias terrestres; regulamentação da função social da propriedade etc.) com a competência municipal para disciplinar as matérias de seu peculiar interesse (especialmente a organização dos serviços públicos locais) e com a competência reservada ou remanescente dos estados, desenvolveu-se uma teoria de *poderes implícitos* da União para dispor sobre *diretrizes gerais* de Direito Urbanístico. Aos demais entes políticos, cada qual até ao limite de seu predominante interesse, cabia suplementar essas leis federais de caráter nacional.<sup>55</sup>

A atual Carta Magna, acatando as críticas da doutrina à repartição de competências no regime constitucional antecedente, atribuiu expressa competência à União, estados e Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre Direito Urbanístico (art. 24, inc. I). Sempre coube à União, quer na Constituição revogada (art. 8º, inc. XVII, alínea 'b') quer na vigente (art. 22, inc. I), legislar sobre Direito Civil e, conseqüentemente, sobre direito de propriedade, de modo que era natural que lei federal definisse quando a propriedade, qualquer que fosse sua natureza, cumpria sua *função social*. Todavia, a Constituição Cidadã rompe parcialmente com essa lógica ao definir que o *plano diretor*, aprovado pela Câmara Municipal (art. 182, § 1º), expressará as exigências fundamentais de ordenação da cidade que a propriedade *urbana* há de atender para cumprir sua função social (§ 2º). A partir desses dois dispositivos, fica manifesta a intenção do Poder Constituinte de deslocar da esfera da União para a dos

<sup>55</sup> Nesse sentido, cf., por todos, MEIRELLES, H. L. op. cit., 1985; e REALE, M. op. cit.

municípios a competência para regulamentar a função social da propriedade urbana. Indo mais além, a Constituição da República de 1988 consagrou a ordenação do pleno desenvolvimento das *funções sociais da cidade* — quais sejam habitação, trabalho, circulação e lazer — e a garantia do bem-estar de seus habitantes como os objetivos da política de desenvolvimento urbano, cuja execução compete ao Poder Público municipal (art. 182, *caput*).<sup>56</sup> Assim, com base na ordem jurídica em vigor, compete à União legislar concorrentemente sobre Direito Urbanístico (art. 24, inc. I, § 1º), fixando as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput*).<sup>57</sup>

Já quanto aos estados e ao Distrito Federal, compete-lhes legislar concorrentemente com a União, suplementando a legislação urbanística sobre normas gerais que esta elaborar (art. 24, inc. I, § 2º). Em caso de inércia da União para exercer sua competência legislativa, os entes federados gozam de competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades (§ 3º). Cabe ainda aos estados, com base na interpretação lógico-sistemática do art. 30, inc. IV, estabelecer normas gerais sobre a criação, organização e supressão de distritos. Finalmente, os estados também têm competência exclusiva para:

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 (art. 25, § 3º).<sup>58</sup>

Leciona JOSÉ AFONSO DA SILVA que os *pressupostos formais* da instituição de regiões metropolitanas — e também de aglomerações urbanas e microrregiões — são caracterizados por quatro causas, quais sejam: (I) a *causa eficiente*, que é o estado, ente exclusivamente competente para estabelecê-las; (II) a *causa formal*, que é a lei complementar estadual, única forma legal aceita para criá-las; (III) a *causa material*, que é a existência de “agrupamento de [dois ou mais] municípios limítrofes”; e (IV) a *causa final*, que é a finalidade de planejar e executar “funções públicas de interesse comum”.<sup>59</sup> A grande diferença operada pela

<sup>56</sup> Em outubro de 2015, o STF esclareceu pela primeira vez em sua história, no voto da Min. Cármen Lúcia, que as “funções sociais da cidade”, contidas no art. 182, *caput*, da CRFB, são “trabalhar, habitar, circular e ter atividades de lazer”, com isso reconhecendo os princípios do urbanismo moderno preconizados por Le Corbusier, cf. RE n. 607.940/DF (Plenário). In: Diário da Justiça Eletrônico, 04 abr. 2016. Rel. Min. Teori Zavascki.

<sup>57</sup> As diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano foram estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, que densificou os arts. 182 e 183 da CRFB.

<sup>58</sup> Este dispositivo constitucional foi recentemente densificado pelo Estatuto da Metrópole – EM (Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015), em cujo art. 10, *caput* e § 4º, determina-se que as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com *plano de desenvolvimento urbano integrado*, aprovado mediante lei estadual, mas elaborado no âmbito de uma *governança interfederativa* e pré-aprovado por *instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil*.

<sup>59</sup> Op. cit., 2012, p. 156.

Constituição da República de 1988, nesta matéria, deu-se em relação à causa eficiente, que antes era União (art. 164 da Constituição da República de 1969), e agora são os estados. Quanto aos demais pressupostos formais, a Lei Fundamental vigente não procedeu a alterações substancialmente relevantes.

Questão crucial é saber se os municípios podem opor sua autonomia municipal à instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Referindo-se à Constituição da República de 1969, mas de perfeita aplicabilidade à Carta Magna de 1988, CAFFÉ ALVES adverte que, se a instituição de regiões metropolitanas não estabelecesse uma modalidade *compulsória* de relacionamento interfederativo (art. 164, correspondente ao art. 25, § 3º, da atual Constituição), esse dispositivo seria “uma duplicação inútil” da norma constitucional que *faculta* aos municípios a celebração de *consórcios públicos* e *convênios de cooperação* para a gestão associada de serviços públicos (art. 13, § 3º, correspondente ao art. 241 da atual Constituição).<sup>60</sup>

Na ADI nº 1.841-9/RJ<sup>61</sup>, o STF manifestou-se a esse respeito, julgando inconstitucional o art. 357, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que condicionava a participação de qualquer município em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião à prévia provação pela respectiva Câmara Municipal. Na ocasião, o Tribunal Constitucional pacificou o entendimento que “a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios, depende, apenas, de lei complementar estadual.” É que a autonomia municipal, antes de obstar às soluções metropolitanas, com estas convive e por estas é balizada, sem que isso importe em sua supressão ou abrandamento.<sup>62</sup> Não obstante, alguma doutrina vem questionando, com acerto, a viabilidade desse arranjo institucional verticalmente imposto quando desacompanhado de uma participação efetiva e integrada dos municípios envolvidos, num contexto de colaboração, integração e cooperação mútuas.<sup>63</sup>

Por último, no tocante aos municípios, é de sua exclusiva competência legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inc. I).<sup>64</sup> Compete-lhes também legislar concorrentemente

<sup>60</sup> **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no Direito brasileiro.** São Paulo: José Bushatsky, 1981, p. 162-163.

<sup>61</sup> ADI n. 1.841-9/RJ (Plenário). In: **Diário da Justiça**, 20 de setembro de 2002. Rel. Min. Carlos Velloso.

<sup>62</sup> TEIXEIRA, A. C. W. **Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 84.

<sup>63</sup> Cf., por todos, LESCHKO, G. de M. **Régimen Jurídico del uso y la ocupación del suelo y de la propiedad urbana en Brasil.** Una visión propositiva desde el ordenamiento español. Tese (Doutorado em Direito). Facultad de Derecho. Universidad de Deusto, Bilbao, 2015, p. 154-155; e DI SARNO, D. C. L. op. cit., p. 68.

<sup>64</sup> Refira-se, como exemplo, a competência exclusiva dos municípios para legislarem sobre a concessão de uso especial para fins de moradia sobre seus próprios imóveis, com base no art. 183, § 1º, da CRFB.



sobre Direito Urbanístico, suplementando as normas gerais de primeiro nível, editadas pela União, e as normas gerais de segundo nível, editadas pelos estados, o que, repita-se, carece de conjugação com outras normas jurídicas atributivas de competência municipal (art. 30, inc. II). Assim é o caso da competência concorrente dos municípios para suplementar as normas gerais estabelecidas pelos estados para a criação, organização e supressão de distritos (art. 30, inc. IV). Da mesma forma, o município tem competência suplementar para planejar e controlar o uso, a ocupação e o parcelamento do solo urbano, com vistas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 30, inc. VIII, c/c o art. 182, *caput*).<sup>65</sup> Ainda no âmbito da competência concorrente, cabe aos municípios, respeitadas as diretrizes gerais fixadas em lei, elaborar seus planos diretores (art. 182, § 1º) e editar lei específica para área nestes (planos diretores) incluída para exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento (§ 4º).

## 6 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA DE DIREITO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

A Constituição República de 1988 atribuiu à União a competência exclusiva para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação territorial (art. 21, inc. IX). De um modo geral, a doutrina brasileira costuma chamar indistintamente de planos urbanísticos os planos de ordenamento territorial, como se iguais fossem. Ao tratar das competências constitucionais em matéria urbanística, MOREIRA NETO, por exemplo, afirma competir à União “impor o *plano nacional de urbanismo* no qual [as normas gerais de urbanismo] se concretizam em soluções viárias, sanitárias, ecológicas e de segurança” — grifos do original.<sup>66</sup> JOSÉ AFONSO DA SILVA aponta a controvérsia doutrinária, mas por coerência a sua visão ampla do conceito de urbanismo, não distingue entre planos urbanísticos e planos de ordenamento territorial. Nada obstante, reconhece que a expressão mais característica do planejamento urbanístico efetivamente se dá no nível municipal.<sup>67</sup> Igualmente adepto do conceito amplo de urbanismo, LOPES MEIRELLES retrata um plano nacional de urbanismo que se ocupa dos problemas do desenvolvimento urbano (v.g., trânsito, transporte e saúde pública), ao qual se ajustam os planos estaduais de urbanismo e a estes se integram os planos

<sup>65</sup> ADI n. 478-6/SP (Plenário). In: **Diário da Justiça**, 28 de fevereiro de 1997. Rel. Min. Carlos Velloso.

<sup>66</sup> Op. cit., p. 77.

<sup>67</sup> Op. cit., 2012, p. 111-112.

diretores municipais, assim formando um sistema de planificação urbanística global, harmônico e funcional.<sup>68</sup>

*Data venia*, na trilha do conceito intermédio de urbanismo advogado por nós, entendemos que os planos de ordenamento territorial e os planos urbanísticos não se equivalem. Enquanto aqueles se situam na etapa do planejamento estratégico, estes estão insertos no momento posterior, na etapa do planejamento operacional.<sup>69</sup>

Seja como for, a Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências, endereçou ao Ministério da Integração Nacional, em conjunto com o Ministério da Defesa, a competência para promover o ordenamento territorial, nos termos do art. 27, inc. VII, alínea ‘k’, § 3º (na redação dada pela Medida Provisória nº 726/2016). No exercício dessa competência, o Ministério da Integração Nacional elaborou uma proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial — PNOT, cuja versão preliminar foi divulgada em 2006.<sup>70</sup> Este documento definiu ordenamento territorial como:

A regulação das tendências de distribuição das atividades produtivas e equipamentos no território nacional ou supranacional decorrente das ações de múltiplos atores, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação, de modo a alcançar os objetivos desejados.<sup>71</sup>

Por isso concordamos com MIRANDA LESCHKO, para quem cabe aos planos de ordenamento territorial atuar em três coordenadas: (I) na organização do uso, ocupação e transformação do território nacional ou supralocal, mediante a regulação coerente e equilibrada da distribuição das atividades produtivas e dos equipamentos públicos e privados, o que implicará a análise e a consideração de suas principais tendências e dinâmicas para conformação da realidade sobre a qual atuará; (II) na consideração da dimensão territorial, de seus critérios e estratégias globais, como elemento de integração no desenho de políticas

---

<sup>68</sup> Op. cit., 2014, p. 542.

<sup>69</sup> Ao encontro do que afirmarmos, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNOT (Lei nº 58, de 04 de setembro de 2007), em Portugal, “é um instrumento de desenvolvimento territorial de *natureza estratégica* que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia” (grifos nossos) — art. 1º, nº 2. Além disso, toca ao PNPOT proceder “à articulação e compatibilização do ordenamento do território com as *políticas de desenvolvimento económico e social e com as políticas setoriais com incidência na organização do território*, em resultado de uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados envolvidos” (grifos nossos) — art. 3º, nº 2.

<sup>70</sup> **SUBSÍDIOS para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT (versão preliminar)**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2016. Disponível em: [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=45546192-e711-497a-8323-07244ee574ce&groupId=24915](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=45546192-e711-497a-8323-07244ee574ce&groupId=24915). Acesso em: 12 jul. 2016.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 17-18.

setoriais; e (III) na especial consideração dos recursos naturais como bens a proteger e cuja utilização há de se racionalizar ao longo desse processo, por meio da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981).<sup>72</sup>

Além de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação territorial, a União tem competência exclusiva para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art. 21, inc. XX), é dizer, somente lei federal pode estabelecer normas gerais sobre Direito do Ordenamento Territorial.<sup>73</sup> A esse respeito, cumpre destacar que o termo “desenvolvimento urbano” é empregado duas vezes em nossa atual Constituição, com dois significados aparentemente distintos. Primeiramente, no art. 21, inc. XX, ele é apresentado como um conjunto não exaustivo (é a ideia que carrega o advérbio “inclusive”) de políticas setoriais relacionadas com o meio urbano, que envolvem a habitação, o saneamento básico e o transporte urbano, entre outras, tais como o urbanismo, pelo que nos parece equivalente a ordenamento territorial. E depois, no art. 182, *caput*, a expressão tem alcance mais restrito, configurando um sinônimo de urbanismo (“política urbana”).<sup>74</sup>

Como se observa, a ideia subjacente ao Direito do Ordenamento Territorial é a da coerência espacial nas políticas socioeconômicas e setoriais, evitando-se com isso, por exemplo, a abertura de estradas que induzam ao desmatamento de florestas; a construção de aeroportos em cidades nas quais não exista demanda; a atividade agrícola em regiões onde não se disponha de meios de transporte para escoar a produção etc.

Dessa maneira, os estados têm competência implícita em matéria de Direito do Ordenamento Territorial para aprovar planos *metropolitanos* ou *microrregionais* de ordenamento territorial (art. 25, § 3º), na forma do art. 10, *caput* e § 4º, do EM.<sup>75</sup> Trata-se de

---

<sup>72</sup> Op. cit., p. 136.

<sup>73</sup> Exemplo prático desta competência é o Decreto Federal nº 4.297, de 10 de julho de 2002, que regulamenta o art. 9º, inc. II, da Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecendo critérios para o zoneamento ecológico-econômico (zoneamento ambiental), que é definido como o “instrumento de *organização do território* a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas” que “estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população” (grifos nossos) — art. 2º.

<sup>74</sup> Semelhantemente, JOSÉ AFONSO DA SILVA afirma que duas perspectivas distintas podem ser extraídas desses dispositivos constitucionais: o art. 21, inc. XX, “tem como objeto o desenvolvimento adequado do sistema de cidades (planejamento interurbano) em nível nacional ou macrorregional de competência federal” e o art. 182, *caput*, “considera o desenvolvimento urbano no quadro do território municipal (planejamento intraurbano) de competência local”, cf. op. cit., 2012, p. 58.

<sup>75</sup> *De lege lata*, o plano de desenvolvimento urbano integrado é simultaneamente um plano urbanístico, uma vez que integram seu conteúdo mínimo “o macrozoneamento da unidade territorial urbana” (art. 12, § 1º, inc. II, do EM) e “as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano” (art. 12, § 1º, inc. III), e um plano de ordenamento territorial, uma vez que deverá contemplar “as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana” (art. 12, § 1º, inc.

um fundamental instrumento de articulação e interligação do planejamento de ordenamento territorial de escalas nacional, regional e estadual com o planejamento urbanístico municipal.

O plano metropolitano veio para preencher o vazio existente no ordenamento jurídico, de modo a propiciar a conexão do planejamento físico com o planejamento socioeconômico. Por meio dele, como objetivo fundamental, se assinalam as grandes diretrizes que deverão orientar e coordenar a ordenação urbanística do território, já contidas de modo implícito ou explícito, no plano nacional de desenvolvimento, com a adequada atenção aos problemas do meio ambiente, estabelecendo os limites físico-espaciais em que terão de desenvolver-se coordenadamente as previsões da planificação econômica e social.

[...] O plano metropolitano exerce o papel de ponto de referência básico para a coordenação da execução de serviços comuns, sendo também utilizado como um indispensável instrumento de sincronização dos planos e programas setoriais e municipais.<sup>76</sup>

De forma remanescente, com base no art. 25, § 1º, os estados têm, ainda, competência para elaborar e executar planos *estaduais* de ordenamento territorial, assim como para suplementar as normas gerais da União sobre Direito do Ordenamento Territorial. Diferentemente das normas estaduais de Direito Urbanístico, que são normas gerais de segundo nível, aqui as normas estaduais sempre terão natureza específica, já que não se trata de uma seara de âmbito local.

Logo, em vista do que vimos de assertar, um último ponto é digno de nota: o preceito contido no art. 30, inc. VIII, da CRFB, que endereçou aos municípios a competência para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Conforme já esclarecemos nas linhas antecedentes (cf., *supra*, tópico 1), quanto ao âmbito territorial de aplicação, o Direito do Ordenamento Territorial só faz sentido e tem utilidade em escala nacional ou regional, porque objetiva fundamentalmente a manutenção ou a recuperação dos equilíbrios regionais (art. 3º, inc. III, da CRFB). Por esse motivo, quer-nos parecer que, com a expressão “no que couber”, o legislador constituinte intentou uma articulação dos planos de ordenamento territorial com os planos urbanísticos municipais, uma vez que não é da finalidade do Direito do Ordenamento Territorial, e sim do Direito Urbanístico, planejar e controlar o uso, a ocupação e o parcelamento do solo. Portanto, a única maneira de preservar a coerência da norma do art. 30, inc. VIII, da CRFB é interpretá-la em duas partes: (I) “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial”, entendida como uma norma de

---

IV). *De lege ferenda*, o plano metropolitano ou microrregional de ordenamento territorial poderia ser um plano autônomo do plano de desenvolvimento urbano integrado, assim como já ocorre com os planos setoriais interfederativos (art. 9º, inc. II, do EM).

<sup>76</sup> ALVES, A. C. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no Direito brasileiro**. São Paulo: José Bushatsky, 1981, p. 189-191; 205.

---

articulação entre os planos de ordenamento territorial e os planos urbanísticos; e (II) “planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, entendida como uma norma de Direito Urbanístico propriamente dita.

Algumas razões corroboram esta dicotomia que propomos. Por traduzir, no espaço terrestre, a síntese de todas as políticas socioeconômicas e setoriais, é suposto que o ente político encarregado do ordenamento territorial também possua as competências financeiras e orçamentárias indispensáveis ao cumprimento de tal função pública. É o caso das competências para emitir moeda (art. 21, inc. VII), e administrar as reservas cambiais do país e fiscalizar as operações de natureza financeira (art. 21, inc. VIII), que nossa Constituição atribui, ambas, exclusivamente à União. E, segundo o art. 52 da CRFB, compete privativamente ao Senado Federal: autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (inc. V); fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (inc. VI); dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal (inc. VII); e estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (inc. IX). Além disso, os arts. 157, 158 e 159 da CRFB, que disciplinam a repartição das receitas tributárias, atestam eloquentemente a excessiva concentração da arrecadação fiscal nacional pela União.<sup>77</sup> Já quanto aos estados, sua competência para elaborar e executar planos estaduais de ordenamento territorial, e suplementar as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano traçadas pela União, decorre da competência exclusiva que lhes atribuiu a Constituição da República para intervir em seus municípios em caso de descumprimento de lei (estadual ou federal), de ordem ou de decisão judicial (art. 35, inc. IV). Portanto, essa concentração exagerada de receitas, aliada a todas aquelas limitações de competências financeira e orçamentária que vimos de expor, bem como à competência exclusiva dos estados para intervir em seus municípios, é incompatível com uma competência municipal para o planejamento e gestão do ordenamento territorial. Por derradeiro, quanto ao Distrito Federal, este tampouco goza de competência para dispor sobre Direito do Ordenamento

---

<sup>77</sup> LOBO TORRES atribui essa concentração excessiva de receitas em favor da União a três fatores: (I) excesso de intervencionismo estatal; (II) exasperação da ideia de desenvolvimento; e (III) distribuição desequilibrada de responsabilidades pelo fornecimento dos serviços públicos, cf. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 364.

---

---

Territorial, pois que, sendo vedada sua divisão em municípios (art. 32, *caput*), não existe equilíbrio regional a ser mantido ou recuperado por ele.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a Antiguidade o urbanismo faz parte da humanidade, já o ordenamento territorial é bastante mais recente, surgindo no pós-guerra, mais precisamente em 1950. Tanto numa quanto noutra matérias, a coerção própria do Direito é indispensável para o cumprimento dos objetivos a que se destinam. Eis, portanto, o porquê de se falar em Direito Urbanístico e Direito do Ordenamento Territorial, que, embora semelhantes, não chegam a ser idênticos. Enquanto o primeiro é o ramo jurídico que planeja, gere e disciplina a ocupação, utilização e transformação dos solos para fins urbanísticos; o último é o ramo jurídico que articula e compatibiliza todas as políticas socioeconômicas e setoriais com expressão no espaço terrestre com vistas ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do território segundo uma concepção orientadora. Portanto, a diferença de finalidade com que se intervém nos solos é o critério distintivo entre essas duas searas do Direito.

Neste artigo procurou-se demonstrar, a partir do direito positivo brasileiro, com enfoque no regime constitucional de distribuição de competências, que a distinção entre Direito Urbanístico e Direito do Ordenamento não se justifica meramente por uma razão purista ou acadêmica, desprovida de significância real ou prática. De fato, o papel que a Constituição da República de 1988 endereçou aos entes políticos num e noutra casos tem efeitos concretamente distintos.

No Direito brasileiro, o princípio da predominância do interesse orienta a repartição de competências entre os entes políticos, cabendo à União as questões de predominante interesse nacional; aos estados as de predominante interesse regional; aos municípios as de predominante interesse local; e ao Distrito Federal, com algumas exceções, tanto as de predominante interesse regional quanto as de predominante interesse local. Essa repartição de competências entre os entes políticos no Brasil ocorre de modo horizontal (exclusiva ou privativamente), consistindo na enumeração ou na reserva de poderes, e de modo vertical, consistindo em poderes comuns ou concorrentes.

No campo do Direito Urbanístico, no âmbito da competência legislativa concorrente, cabe à União fixar as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, e aos estados e ao Distrito Federal suplementar a legislação urbanística sobre normas gerais que aquela elaborar. Já quanto aos municípios, a Constituição Cidadã define que o plano diretor,

---

---

aprovado pela Câmara Municipal, expressará as exigências fundamentais de ordenação da cidade que a propriedade urbana há de atender para cumprir sua função social. E consagra a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes como os objetivos da política de desenvolvimento urbano, cuja execução compete ao Poder Público municipal.

Em razão da competência municipal, as normas gerais federais de Direito Urbanístico devem ser mais gerais do que as demais normas gerais (normas gerais de primeiro nível). Já as normas suplementares de Direito Urbanístico editadas pelos estados são normas gerais, mais específicas do que as da União, mas gerais em relação às normas suplementares municipais (normas gerais de segundo nível). Cabe ainda aos estados estabelecer normas gerais sobre a criação, organização e supressão de distritos.

No âmbito da competência exclusiva urbanística, os estados podem instituir, por meio de lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, ao passo que os municípios podem legislar sobre assuntos de interesse local.

No campo do Direito do Ordenamento Territorial, a Carta Magna atribuiu à União a competência exclusiva para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação territorial. Planos de ordenamento territorial e planos urbanísticos não se equivalem, pois, enquanto aqueles se situam na etapa do planejamento estratégico, estes estão insertos no momento posterior, na etapa do planejamento operacional. Além dessa incumbência, a União tem competência exclusiva para instituir normas gerais sobre Direito do Ordenamento Territorial. Por ser de cariz exclusivo, portanto, não é possível o exercício da competência legislativa plena pelos estados, em caso de inércia da União, como ocorre com as normas gerais urbanísticas. A competência dos estados em matéria de Direito do Ordenamento Territorial é remanescente, pois aos municípios não se lhes reconhece competência para esta matéria. Assim, no silêncio da Carta Magna, compete-lhes elaborar e executar planos estaduais de ordenamento territorial e suplementar as normas gerais da União sobre ordenamento territorial. Diferentemente das normas estaduais de Direito Urbanístico, que são normas gerais de segundo nível, aqui as normas estaduais sempre terão natureza específica, já que não se trata de uma seara de âmbito local.

Em jeito de conclusão, quanto ao papel do Distrito Federal, se é verdade que, dentro de seu território, ele goza das competências estaduais e municipais em matéria de Direito Urbanístico; é igualmente certo que ele não tem competência para tratar de Direito do

---

---

Ordenamento Territorial, pois, sendo vedada sua divisão em municípios, não existe equilíbrio regional a ser mantido ou recuperado por ele que justifique tal poder-dever.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Alaôr Caffé. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no Direito brasileiro**. São Paulo: José Bushatsky, 1981.

AMARAL, Diogo Freitas do. Ordenamento do território, urbanismo e ambiente. In: **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**, n. 1. Coimbra: Almedina, 1994, p. 11-22.

AUBY, Jean-Bernard; PÉRINET-MARQUET, Hugues. **Droit de l'urbanisme et de la construction**. 4. ed. Paris: Montchrestien, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

CORREIA, Fernando Alves. **Manual de Direito do Urbanismo**. vol. I, 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

DALLARI, Adilson Abreu. **Desapropriações para fins urbanísticos**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Concessão de uso especial para fins de moradia (Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001). In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 153-174.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências urbanísticas. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 63-73.

FÉDÉRATION Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. **Planification de projet/programme. Manuel d'orientation**. Genebra: [s.n.], 2010. Disponível em: <http://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/PPP-Guidance-Manual-FR.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2016.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

LESCHKO, Geana de Miranda. **Régimen Jurídico del uso y la ocupación del suelo y de la propiedad urbana en Brasil**. Una visión propositiva desde el ordenamiento español. Tese (Doutorado em Direito). Facultad de Derecho. Universidad de Deusto, Bilbao, 2015.

MACRUZ, João Carlos; MACRUZ, José Carlos. Competência constitucional do município em urbanismo. In: MOREIRA, Mariana (coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2001, p. 47-70.

MARTINS, Ricardo Marcondes. As normas gerais de Direito Urbanístico. In: **Revista de Direito Administrativo**, n. 239. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 67-87.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Urbanístico – Competências legislativas (Parecer). In: **Revista de Direito Público**, n. 73. São Paulo: RT, 1985, p. 95-105.

---



---

\_\_\_\_\_. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari (coord.). São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MONTEIRO, Claudio. **O embargo e a demolição de obras no Direito do Urbanismo**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Lisboa, 1995.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Cidade**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Portugal: território e ordenamento**. Coimbra: Almedina, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito do Urbanismo**. Do Planeamento à Gestão. 2. ed. Braga: AEDREL, 2015.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

REALE, Miguel. Competências constitucionais – Legislação sobre urbanismo (Parecer). In: **Revista de Direito Público**, n. 75. São Paulo: RT, 1985, p. 42-54.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SPANTIGATI, Federico. **Manual de Derecho Urbanístico**. trad. Traducciones Diorki. Madri: Montecorvo, 1973.

**SUBSÍDIOS para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT (versão preliminar)**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2016. Disponível em: [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=45546192-e711-497a-8323-07244ee574ce&groupId=24915](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=45546192-e711-497a-8323-07244ee574ce&groupId=24915). Acesso em: 12 jul. 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 45-62.

TÁCITO, Caio. Poderes implícitos e a federação. In: **Revista de Direito Administrativo**, n. 36. Rio de Janeiro: FGV, 1954, p. 62-77.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

---