

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO
ESCOLA PÓS-GRADUADA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

MÁRCIO ROBERTO BARIANI

**OS LIMITES DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DOS
ESTADOS-MEMBROS EM MATÉRIA URBANÍSTICA**

SÃO PAULO

2014

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais
Pós-Graduação Lato Sensu em Assessoria Parlamentar e Capacitação Política

MÁRCIO ROBERTO BARIANI

**OS LIMITES DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DOS
ESTADOS-MEMBROS EM MATÉRIA URBANÍSTICA**

Monografia apresentada como Trabalho de Conclusão de Curso como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Assessoria Parlamentar e Capacitação Política, pela Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Orientadora: Prof^a Maria Cristina Barboza

SÃO PAULO

Junho de 2014

RESUMO

BARIANI, Marcio Roberto. **Os Limites da Competência Constitucional dos Estados-membros em Matéria Urbanística**. 2014. 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Assessoria Parlamentar e Capacitação Política, Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, São Paulo, 2014.

O presente trabalho tem como objetivo, no primeiro momento, a luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, elencar as competências constitucionais de de três entes que compõem a Federação brasileira: União, Estados e Municípios. Já num segundo momento, surge o objetivo principal, que é o de elucidar a questão dos limites da atuação dos Estados-membros frente aos demais, no âmbito de duas competências constitucionais em matéria urbanística. Para tanto, é feita a análise dos dispositivos constitucionais que tratam do tema e seu confronto com os demais, que porventura influenciem na questão da competência constitucional dos entes da federação, com a finalidade de se traçar um quadro mais claro da atividade urbanística que pode ser exercida pelos Estados-membros da Federação brasileira. A atividade urbanística se caracteriza por ser um conjunto de ações integradas, que visa a organização do território ocupado pelo homem, em busca do bem estar comum. É reconhecida como uma função pública, em função do caráter coletivo de seus objetivos e também por demandar intervenções, tanto no instituto da propriedade privada como na atividade econômica. Para tanto, a ação do Poder Público é necessária e se dá através da criação de normas que tratem da matéria urbanística, as quais, em seu conjunto, compõem a teoria jurídica denominada *direito urbanístico*. Assim sendo, é de fundamental importância, em um Estado federativo, o estudo e a definição do papel de cada ente em sua atuação nesta organização do território habitável.

Palavras-chave: Urbanística; Direito Urbanístico; Competências Constitucionais; Competências Urbanísticas; Estados-membros; Planejamento Urbanístico

ABSTRACT

BARIANI, Márcio Roberto. **The Limits of Constitutional Jurisdiction of States in Urban Issue**. 2014. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Assessoria Parlamentar e Capacitação Política, Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, São Paulo, 2014.

This academic work aims in first, based on the Constitution of The Federative Republic of Brazil from 1988, to list the constitutional competences of the three entities o the Brazilian Federation: the Federal Union, the States and the Municipalities. In second, as the main objective, clarify the restriction of each Federative States in front of the others, in the sphere of its constitutional skills in urban issues. For that, an analysis of the constitutional arrangements that regulates it is provide and after a comparison is made between the results and all the further information available that might have influenced the constitutional skills of each branch of the Federal State. The final goal is to reveal a clarified environment for urbanism practice for all State member of the Federation. The urban activity features a group of actions in aim of organize the dominion occupy by the men and it's search of welfare. It's recognized as a public agency because of its goals and the demand of interventions, both in private property and economic activity. Therefore, the action of the public authorities is born and controlled by a set of laws, in its totality, that compose the juridical theory nominated as Urban planning law. Consequently, it's fundamental in a Federative State the development of study and definition of the role of each entity at the livable environment.

Keywords: Urbanistic; Urban Law; Constitutional Competences; Urbanistic Competences; States of Federation; Urban Planning

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 DIREITO URBANÍSTICO.....	9
2.1 Histórico e Características	9
2.1.1 Origens.....	9
2.1.2 Atividade Urbanística.....	11
2.1.3 Classificação e natureza	12
2.1.4 Princípios.....	13
2.1.5 Relações com outras disciplinas jurídicas	15
2.2 Direito Urbanístico Brasileiro.....	16
2.2.1 Evolução da legislação urbanística até 1988	16
2.2.2 Fundamentos constitucionais do direito urbanístico brasileiro pós-1988.....	18
2.3 Normas Urbanísticas.....	19
2.3.1 Natureza.....	19
2.3.2 Classificação	20
3 FEDERALISMO E COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS	24
3.1 Competências no Federalismo	24
3.1.1 Conceito	24
3.1.2 Características.....	24
3.1.3. Classificação	25
3.1.4 Constituição de 1988.....	25
3.2 Competências Urbanísticas na Constituição de 1988.....	27
3.3 Competências Urbanísticas da União e dos Municípios	29
3.3.1 União	29

3.3.2 Municípios	30
4 COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS DOS ESTADOS-MEMBROS	33
4.1 Competência Concorrente	34
4.2 Competência Comum	39
4.3 Competência Exclusiva.....	42
4.3.1 Regiões metropolitanas.....	44
4.3.2 Aglomerações urbanas.....	49
4.3.3 Microrregiões.....	50
5 CONCLUSÃO.....	52
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho estuda a repartição das competências constitucionais em matéria urbanística, conforme estabelecida pela Constituição Federal de 1988, com enfoque àquela outorgada aos Estados-membros da Federação. O estudo busca elencar e elucidar as possibilidades e os limites da atuação dos entes federativos no tocante a matéria citada e, em especial, aclarar o papel que cabe aos Estados-membros em face às competências dos demais entes da Federação.

A atuação dos Estados-membros diante a questão urbanística tem o objetivo de perseguir a estruturação e a organização da rede urbana dentro de seu território, através do estabelecimento de diretrizes e ações interurbanas que deem suporte ao planejamento regional e urbano. Para tanto, a Constituição de 1988 lega a este ente federativo - e também aos demais entes - diversas possibilidades de atuação, através da competência concorrente, comum e exclusiva.

Contudo, no caso dos Estados-membros, a delimitação do alcance de sua atuação é problematizada por situar-se entre limites constitucionais inevitáveis: ao da normatização geral, papel delegado a União para que a rede urbana tenha uma lógica e organização nacional, e à da regulamentação local, de competência municipal, reforçada fortemente pelo *princípio da predominância de interesse*, utilizado pela Carta Magna de 1988 para a repartição das competências entre os entes federativos.

O trabalho inicia-se com breve estudo sobre o direito urbanístico, focando inicialmente em sua origem e conceituação, com seu papel de organizar e estruturar o território habitável através da normatização da atividade urbanística.

Dentro do mesmo capítulo passa a abordar a evolução da legislação urbanística no Brasil, com a finalidade de se chegar aos fundamentos da estruturação da matéria urbanística na Constituição Federal de 1988. Em seguida, apresenta-se o conceito e as características das normas urbanísticas, instrumento do qual se vale o direito urbanístico na persecução de seus objetivos.

No capítulo seguinte serão apresentadas as bases conceituais e jurídicas da competências constitucionais no Brasil, através da exposição de suas relações com o federalismo e tipificação de suas tipologias. Na sequência, já adentrando-se na matéria

objeto de estudo desta monografia, há breve relato das competências em urbanística presentes na Constituição de 1988. Fechando este tópico, e preparando as bases para o próximo, apresenta-se as competências da União e dos Municípios no tocante a questão urbanística.

Já o último capítulo traz o núcleo do estudo deste trabalho, elencando as competências urbanísticas dos Estados-membros e dissecando as possibilidades e limites destes entes federativos. Para tanto, cada tipo de competência - concorrente, comum e exclusiva - é analisada à luz de outros dispositivos constitucionais que influenciam a atuação urbanística dos Estados-membros.

Por fim, ainda neste capítulo, paralelo ao estudo das disposições constitucionais acerca do assunto, é utilizada base do estudo a respeito do direito urbanístico brasileiro, citada na bibliografia, visando expressar e caracterizar a forma pela qual a ação dos Estados-membros pode ser concretizada em matéria urbanística, a fim de garantir a estruturação e organização do território sob sua jurisdição e administração, ocupado pelo homem.

2 DIREITO URBANÍSTICO

2.1 Histórico e Características

2.1.1 Origens

O qualificativo *urbanístico* refere-se a disciplina sobre qual este tipo de direito recai, que é a do urbanismo; e esta disciplina trata do fato urbano, ou seja, a cidade e suas necessidades. Assim, o direito urbanístico tem sua gênese na formação e no desenvolvimento do fenômeno urbano, o que levou ao desenvolvimento do urbanismo e da atividade urbanística realizado pelo Poder Público.

A expressão maior do fenômeno urbano é a cidade, e sobre esta, há diversas definições conceituais, entre elas, a concepção de cidade como um fenômeno demográfico; outra, como sendo um fato econômico e uma terceira, mais abrangente, é da cidade ser um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais.

Esta última concepção é a que mais se aproxima do conceito que definem as cidades no Brasil, as quais, só adquirem este status através de sua instituição política e jurídica como Município, ou seja, a cidade brasileira se conceitua como essencialmente um núcleo urbano - de qualquer dimensão - que seja sede de um governo municipal.

Já do ponto de vista urbanístico, uma cidade se caracteriza como tal quando possui dois elementos básicos: um conjunto de edificações onde pessoas residam e desenvolvam suas atividades produtivas e sociais; e outro conjunto, de equipamentos públicos, destinados a satisfazer as necessidades da coletividade.

A cidade é fruto de um processo denominado urbanização, através do qual há um fenômeno de concentração da população em área urbana em detrimento da rural. É um processo que se acelerou com a revolução industrial e atingiu primeiramente aos países hoje chamados de desenvolvidos e mais tarde também aos países em desenvolvimento - neste caso, porém, de forma diversa, ocorrida mais em função da má condição de vida no campo do que a melhoria da vida nas cidades.

A urbanização acelerada, fenômeno recorrente nos séculos XIX e XX, trouxe a luz, no âmbito urbano, diversos problemas tais como degradação ambiental, desorganização social, carência de habitação e de saneamento básico, entre outros os quais, para serem equacionados necessitaram da intervenção do Poder Público, através da urbanificação - um processo intencional de correção dos males da urbanização.

Para que a urbanificação possa ser realizada com efeito, há que se ter, para isto, um conjunto formado pela técnica - agir concretamente no território - e ciência - estudar as reações naturais e sociais deste território - o qual resulta na disciplina denominada, desde o século XIX, de urbanismo.

De fato, regras urbanísticas sempre existiram desde que a cidade, tal qual a conhecemos hoje, surgiu como forma de organizar o território ocupado pelo homem. São conhecidos códigos e normas urbanísticas na Idade Antiga, que se sofisticaram na Idade Média e se disseminaram durante a Renascença, visando a organização do espaço urbano através da regulação das edificações e destas com o espaço público, a fim de obter principalmente a harmonização estética do conjunto urbano.

Mas foi somente a partir da consolidação da cidade industrial, com o aumento significativo da população das cidades, é que o urbanismo dissociou-se definitivamente da função de apenas estética e passou a ter como objeto todo o território ocupado pelo homem. De fato,

[...] cabe reconhecer que a cidade não é uma entidade com vida própria, independente e separada do território sobre o qual se levanta. Pelo contrario, insere-se nele como em um tecido coerente cuja estruturação e funcionamento resultam inseparáveis da cidade moderna. O objeto do urbanismo amplia-se, desse modo, até incluir não somente a cidade, mas todo o território, tanto o setor urbano como o rural. Assim, o urbanismo apresenta-se como a ciência do estabelecimento humano, preocupando-se substancialmente com a racional sistematização do território, como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos, que nele transcorre sua própria existência. Ou, em outras palavras, o urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana. (SILVA, 2010, p. 31)

Assim, o urbanismo firmou-se como uma técnica e ciência interdisciplinar que procura organizar e estruturar, para o bem comum, todo o território que se relaciona com a cidade, seja este urbano ou rural. De fato,

2.1.2 Atividade Urbanística

A fim de se concretizar a finalidade do urbanismo é necessário um conjunto de ações inter-relacionadas e dependentes entre si a qual se denomina *atividade urbanística*. Estas ações podem ser discriminadas, segundo Silva (2010), da seguinte forma:

- a) *planejamento urbanístico*: é a ideia, em geral expressa de forma textual e gráfica, do objetivo que se deseja alcançar para o território objeto do estudo;
- b) *ordenação do solo*: complementar a primeira etapa, através de uma *política do solo*, disciplina o uso e a ocupação dos espaços habitáveis para o homem;
- c) *ordenação urbanística de áreas de interesse especial*: visa estabelecer a preservação ou renovação de áreas onde o meio ambiente natural e/ou legados históricos e artísticos sejam de importância para a coletividade;
- d) *ordenação urbanística da atividade edilícia*: analisa e coordena a execução das edificações a fim de que este processo esteja de acordo com os objetivos do planejamento geral e em harmonia com as regras de ordenação do solo;
- e) *instrumentos de intervenção urbanística*: são procedimentos, utilizados pela *política do solo* que objetivam a concretude de seu uso e ocupação, tais como expropriação para fins urbanísticos, controle da tributação conforme a não utilização para fins sociais, direito de preempção, alienação forçada da propriedade etc.

Como a atividade urbanística se trata de uma ação que visa a organização do território em nome do bem comum, mediante a intervenção na propriedade privada e na atividade econômica, é reconhecida também como sendo uma função pública.

Por fim, quanto mais necessária e complexa a atividade urbanística dentro da sociedade, mais intenso é o processo de criação de normas jurídicas. E são estas normas que, em seu conjunto, compõem a teoria jurídica chamada de *direito urbanístico*.

2.1.3 Classificação e natureza

Do ramo urbanístico do Direito, ainda em processo de afirmação juntamente com as transformações sociais que o demanda, revelam-se dois aspectos: o *direito urbanístico objetivo*, que são as próprias normas jurídicas, em conjunto, que regulam a atividade urbanística, e que tem por objeto a normatização desta atividade, visando a organização do território; e o *direito urbanístico enquanto ciência*, que procura conhecer de maneira sistematizada as normas e princípios reguladores da atividade urbanística, tendo por objeto expor, interpretar e sistematizar este conhecimento da realidade jurídica.

Quanto a *natureza* do direito urbanístico, a doutrina se divide: se poderia falar, em função da intervenção da urbanística na ordem econômica privada, em *direito urbanístico econômico*; e, como a ação se dá por meio por meio da administração pública, seria correto imaginar-se em *direito urbanístico administrativo*. De fato, nestas duas visões de dependência, o que está embutido é a ideia de que o direito urbanístico ainda não se conforma como disciplina totalmente autônoma dentro do universo da ciência jurídica.

Por outro lado, há autores, tais como José Afonso da Silva, que pensam no sentido oposto sobre o direito urbanístico. De fato,

É certo que as normas que ele sintetiza, visando a regular a atuação do Poder Público na ordenação do território ou dos espaços habitáveis, inserem-se no campo do *direito público*, qualquer que seja o critério que se considere: as relações que estabelecem tem sempre como titular

uma pessoa de direito publico; protegem interesse coletivo; e são compulsórias. (SILVA, 2010, p. 44)

Tal corrente, embora reconheça a imaturidade desta disciplina em relação a outras mais consolidadas, creem que, no Brasil, os fundamentos constitucionais da urbanística e sua estruturação através do Estatuto da Cidade ¹ - Lei 10.257 o qual estabelece as diretrizes gerais da política urbana, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 ² - permitem considerá-lo como um ramo multidisciplinar do *direito público*, ainda em vias de consolidação de suas instituições

2.1.4 Princípios

Mesmo diante do caráter de estar ainda em formação, a doutrina enuncia os princípios que tendem a informar o direito urbanístico e que corroboram a ideia de que este ramo do direito já possui certa autonomia em relação aos demais, já que os

¹ no Brasil, com a promulgação do chamado Estatuto da Cidade, houve o detalhamento e a sistematização dos preceitos constitucionais deste ramo do direito urbanístico, segundo diversos autores que tratam da questão urbanística.

² "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."

princípios podem ser entendidos como a disposição fundamental de um sistema, que instrui as diferentes normas que o compõe, servindo de critério para sua melhor compreensão e definindo a lógica, a racionalidade e a harmonia do sistema normativo.

Sendo assim, num primeiro momento, torna-se possível vislumbrar a influência de princípios constitucionais, explícitos e implícitos, informadores do direito urbanístico. Os princípios explícitos e gerais são aqueles encontrados no preâmbulo e nos dois títulos iniciais da Constituição de 1988, comumente aplicáveis a todo o sistema jurídico. Pode-se destacar entre eles os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e o da legalidade, já que toda atividade urbanística consiste em um dever-poder, que obriga o Poder Público a assegurar as condições mínimas necessárias de uma vida digna nos centros urbanos, visando o bem comum, dentro de um sistema legal que também garanta a segurança jurídica.

Em seguida, fixando ainda mais a associação entre o direito urbanístico e o direito administrativo, todos os princípios explícitos específicos integrantes do regime jurídico administrativo e constitucional, ou seja, os da *legalidade*, *moralidade*, *supremacia do interesse público*, *publicidade* e *eficiência*, são também aplicáveis àquele.

Já dentre os princípios explícitos específicos do direito urbanístico, segundo Silva (2010), são informadores os seguintes:

- a) princípio de que *o urbanismo é uma função pública*: traz em sua essência a necessidade da harmonia entre o interesse público e o privado e é através deste que o direito urbanístico atua normativamente no território e intervêm no domínio *privado*, sempre dentro do *princípio da legalidade*;
- b) princípio da *conformação da propriedade urbana pelas normas de ordenação urbanística*: atua em paralelo ao princípio anterior, está relacionado a *função social da propriedade* e assegura ao Poder Público a possibilidade de intervenção na propriedade particular, visando resguardar os interesses da coletividade;
- c) princípio da *coesão dinâmica das normas urbanísticas*: deste vem o dever da sistematização e organização da normatização urbanística, evidenciando mais a importância de seu conjunto do que a norma

isolada e mantendo a possibilidade de atualizações necessárias do planejamento, visando acompanhar as transformações que surgem na realidade social;

- d) princípio da *afetação das mais-valias ao custo da urbanificação*: através deste, os proprietários dos terrenos devem arcar com os gastos das intervenções urbanísticas, uma vez estas beneficiando suas propriedades - custos estes dentro dos limites dos seus benefícios;
- e) princípio da *justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística*: informa ao direito urbanístico a necessidade de tratamento isonômico a todos os envolvidos no processo da atividade urbanística, sendo sujeitos ativos ou passivos desta.

Ainda segundo o autor, pode-se dizer que esses princípios foram acolhidos pela Lei 10.257, de 2001 - o Estatuto da Cidade - expressa ou implicitamente, especialmente pelas diretrizes que constam de seu art. 2º.

2.1.5 Relações com outras disciplinas jurídicas

Já citadas brevemente as relações do direito urbanístico com as disciplinas econômica e administrativa do mundo jurídico, cabe, para que suas normas jurídicas sejam melhor compreendidas - já que é um campo ainda num processo de formação - detalhar, suas relações com outros ramos do Direito.

Na Constituição Federal se acham os fundamentos das normas urbanísticas, pois lá se encontram listados dispositivos sobre a política de desenvolvimento urbano, planos diretores, imposições constitucionais urbanísticas, função social da propriedade urbana, proteção a paisagens naturais e culturais e também a distribuição de competências aos entes federativos para estabelecer estas normas: daí a relação do urbanístico com o *ramo constitucional* do Direito.

Conforme já dito, do *direito administrativo*, o urbanístico se serve de tantos instrumentos, tais como o da desapropriação, da servidão, do poder de polícia etc.,

que, para alguns autores, ainda é possível sustentar que este integra aquele ramo, como setor específico relativo ao urbanismo.

O mesmo caso de identidade parte da doutrina diz da relação com o *direito econômico* e ao *tributário*: o direito urbanístico com estes reparte o fundamento constitucional de intervenção no domínio econômico em prol da coletividade, utilizando-se para isto de instrumentos tais como o planejamento ou a tributação de propriedades como estímulo para sua função social. De fato, na Constituição de 1988, o capítulo que traz a *política urbana*, do qual fazem parte os arts. 182 e 183, pertence ao título VII, que trata da *Ordem Econômica e Financeira*.

Já institutos como o direito de construir, o direito de vizinhança e a regulação sobre o direito à propriedade - este último bastante influenciado pelas normas urbanísticas - tornam o direito urbanístico bastante próximo ao *direito civil*, deste se servindo para regular situações entre particulares e o Poder Público.

2.2 Direito Urbanístico Brasileiro

2.2.1 Evolução da legislação urbanística até 1988

As normas urbanísticas no Brasil, segundo Silva (2010), ainda não atingiram homogeneidade substancial efetiva, na qual obedecem a uma unidade de princípios, pois ainda encontram-se dispersas em diplomas legais dos diversos entes federativos. Porém, com o advento da Constituição de 1988 e seus dispositivos que tratam da questão urbanística, foi aberto caminho, como veremos mais adiante, para que a esta uniformidade seja alcançada.

Conforme já dito anteriormente, há registros de normas urbanísticas deste a antiguidade. Estas regras, porém, dada a simplicidade e a menor escala das cidades de então, tratavam dos aspectos mais simples da urbanificação, como arruamento e alinhamento das construções. Com o desenvolvimento e o consequente aumento dos problemas urbanos, este regramento adquiriu maior complexidade, até se tornar um ramo específico do Direito. E no Brasil não foi diferente.

Desde a época da Colônia, quando o País encontrava-se sob jurisdição do *Direito Luso-Brasileiro*, haviam regras e princípios básicos a serem seguidos para a ordenação das construções das cidades e para a relação espacial dos edifícios com o espaço público urbano. Tais regras, em geral posturas municipais, tratavam de questões como o traçado urbano, alinhamento edilício junto a rua até a configuração das fachadas e também de licenças para se obter o direito de construir.

Quase todas as normas coloniais relacionadas ao urbanismo seguiram com efeito durante o Império, já que houve a vigência do mesmo ordenamento jurídico em nível local. De fato, a Constituição de 1824 não tratou diretamente da matéria, delegando poderes as câmaras municipais para tratar de assuntos locais, através da *Lei Regulamentar de 01/10/1928*. Esta norma detalhou de maneira clara as atribuições dos parlamentos locais - os quais tinham poder legislativo e executivo - sobre a questão urbanística e posturas municipais acerca da vida em comunidade urbana, tais como alinhamento de estradas, ruas, limpeza e iluminação urbana, conservação de equipamentos públicos, drenagem de áreas alagadas e poder de fiscalizar as construções particulares e comportamento das pessoas em público.

Em 1834, uma reforma constitucional criou as Assembleias Legislativas das Províncias (hoje estaduais), dando-lhes competência para legislar sobre alguns assuntos da questão urbanística, tais como desapropriações, estradas intermunicipais e obras públicas de maior vulto, que extrapolassem os interesses meramente locais: era criado aqui o embrião das competências legislativas estaduais em matéria urbanística.

Nas legislações seguintes, já no período republicano, nada mudou significativamente, em termos constitucionais, acerca da questão urbanística. Contudo, na Constituição Federal de 1967, através da Emenda Constitucional de 1969, foi mencionada, em seu art. 15, II, a competência dos municípios " [...] no que respeite ao seu peculiar interesse [...]" (BRASIL, 1969) - o que parte da doutrina interpreta como sendo autorização para tratar de matéria urbanística - e citado, no art. 164, que a União,

[...] mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de

sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica" (BRASIL, 1969).

Finalizando, é importante comentar a edição da Lei nº 6.766/79, que trata do Parcelamento do Solo Urbano, ainda sob a égide da Constituição de 1967 (emendada em 1969). A referida lei - ainda em vigência, pois restou recepcionada pela Constituição de 1988 - foi um marco para o direito urbanístico brasileiro já que neste diploma legal federal foi compilada a normatização de natureza civil, penal, administrativa, sanitária, registrária e urbanística com a finalidade de disciplinar o uso do solo urbano em todo território nacional.

Porém, não obstante sua importância como marco para o direito urbanístico brasileiro, esta norma teve sua validade constitucional diversas vezes questionada pela doutrina. De fato,

[...] não desconhecendo a importância política para a consolidação da atividade urbanística que significou a Lei Federal 6.766, alguns de seus dispositivos nasceram eivados pelo vício da inconstitucionalidade, vez que afrontam a autonomia municipal, mormente quando dispõe sobre uso e ocupação do solo (matéria urbanística), bem como sobre regras e prazos para aprovação e caducidade dos projetos de loteamentos (matéria administrativa). (PRESTES, 1993, p. 298)

Este questionamento, realizado em função da Constituição de 1967 não prever a competência na União para legislar sobre a matéria urbanística e administrativa em nível local, nunca foi levado adiante e a norma permanece válida até os dias atuais.

2.2.2 Fundamentos constitucionais do direito urbanístico brasileiro pós-1988

Com o advento da Constituição de 1988, a questão urbanística recebeu bastante atenção através de dispositivos que tratam sobre diretrizes de desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182), preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225), planos urbanísticos (arts. 21, IX; 30, VIII; e 182) e função social da propriedade

urbana, configurando-se assim os fundamentos constitucionais do direito urbanístico brasileiro.

Através dos dispositivos citados foram conferidos poderes aos entes federativos para tratar da questão urbanística no âmbito de suas competências. À União coube elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território vinculados a planos de desenvolvimento econômico e social. Aos municípios foram destinados poderes, como competência exclusiva, para ordenar seu território através do planejamento e controle o uso e da ocupação do solo, sem interferência dos demais entes. Nestas duas linhas de atuação, de competência da União e dos Municípios, encontramos os fundamentos constitucionais de duas dimensões de política urbana: a do desenvolvimento criterioso de um sistema de cidades em nível nacional ou macrorregional e a do desenvolvimento urbano local.

E entre estas duas perspectivas está a competência atribuída aos Estados-membros, que, concorrentemente a União, podem estabelecer planos urbanísticos regionais, exclusivamente criar e tratar dos interesses comuns às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e legislar em assuntos de competências remanescentes as dos primeiros entes aqui citados.

Arrematando a abordagem constitucional dos fundamentos da questão urbanística, cabe aqui comentar que, cumprindo a recomendação do art. 182 da Carta Magna, que trata da política urbana, foi promulgada a Lei 10.257, em 2001, também chamada de "Estatuto da Cidades", a qual se comentará mais adiante.

2.3 Normas Urbanísticas

2.3.1 Natureza

Em relação às normas urbanísticas, que são os instrumentos do direito urbanístico para a ordenação dos espaços habitáveis do território, cabe destacar algumas peculiaridades que fazem delas diversas das demais normas do mundo jurídico.

Conforme já dito anteriormente, o direito urbanístico é considerado com um ramo multidisciplinar do direito público - se ainda em vias de consolidação de suas instituições ou não, depende da orientação da doutrina que o avalia - e este fato ocorre porque este ramo do direito regula uma função pública - a atividade urbanística do Poder Público. Disto resulta que as normas urbanísticas são sempre *cogentes*, ou seja, compulsórias e também de *interesse social*, por serem relevantes para a coletividade.

Outra característica da norma de direito urbanístico, e esta lhe é particular, é a *coesão dinâmica*, segundo a qual, somente há eficácia desta normatização se esta estiver inserida dentro de um grupo complexo e coerente de normas e com sentido de transformação da realidade. Isto decorre de que a norma urbanística, se isolada, não oferece a possibilidade de transformação de seu objeto mas sim quando faz parte de um sistema de normas que tem a percepção do todo e uma visão clara daquilo a que se pretende transformá-lo.

2.3.2 Classificação

Segundo Silva (2010), não cabe classificar as normas urbanísticas sob o ponto de vista da Teoria Geral do Direito (se seriam cogentes ou dispositivas), pois, conforme já enunciado acima, tratam-se de normas que, por princípio, são apenas *cogentes*.

Porém, pela segunda característica, a da *coesão dinâmica*, se pode classificar a normatização urbanística em conjuntos em função do objeto a ser transformado, que se traduzem em procedimentos e operações urbanísticas, os quais são, os primeiros, uma sucessão ordenada de atos e atividades a fim de intervir nos espaços habitáveis do território, e os segundos, a atuação prática destes procedimentos. Tais conjuntos se constituem em:

- (a) Normas de sistematização urbanística - que estruturam os instrumentos de organização dos espaços habitáveis, e são as pertinentes (1) ao planejamento urbanístico; (2) a ordenação do solo em geral e de áreas de interesse especial;
- (b) Normas de intervenção urbanística - que se referem a delimitação e limitações ao direito de propriedade e ao direito de construir;

(c) Normas de controle urbanístico - que são aquelas destinadas a reger a conduta dos indivíduos quanto ao uso do solo, como as que estabelecem diretrizes de atividades urbanísticas dos particulares, as que regulam a aprovação de urbanificação, a outorga de certificado ou certidão de uso do solo, a licença para urbanificar ou para edificar. . (SILVA, 2010, p. 62)

Já quanto a fonte de sua expressão, as normas urbanísticas poder ser divididas entre *constitucionais* e *ordinárias*. As primeiras são aquelas emanadas diretamente da Constituição de 1988, através dos dispositivos já citados anteriormente, e as segundas são a que integram a legislação ordinária.

Não foi prevista constitucionalmente legislação complementar para tratar da questão urbanística a não ser aquela que refere a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, assunto de competência estadual. Porém, há ainda, na Constituição, a previsão de dois tipos de normas urbanísticas ordinárias: *as normas gerais* e *as normas suplementares* de direito urbanístico.

As normas gerais são aquelas que, previstas constitucionalmente, não regulam diretamente uma situação fática e sim uma genérica, estabelecendo, por meio de peça jurídica produzida pelo legislador federal, princípios e diretrizes à atuação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios, se tratando portando, de "direito sobre direito" . (SILVA, 2010, p. 65).

A Constituição de 1988 conferiu a União a competência para a edição de normas gerais, que, obrigatoriamente devem ser observadas por todos os demais entes federativos. Consoante com este papel de serem as linhas mestras nacionais, aplicáveis a todos os entes, as normas, quando gerais, devem referir-se a questões fundamentais, sem esgotar o assunto legislado e não podem violar a autonomia e competências dos Estados-membros e dos Municípios, sendo esta condição última, se violada, motivo de inconstitucionalidade da normatização.

Quanto se trata de matéria urbanística, é importante estabelecer ainda que as normas gerais são aquelas que fixam as diretrizes e princípios para o desenvolvimento urbano nacional e sobre isto estabeleçam os conceitos básicos de sua atuação e indiquem os instrumentos para sua execução. Para tanto, a abordagem deste desenvolvimento não é em sua promoção concreta, mas sim no sentido de orientar o

rumo geral a ser seguido, direcionando a distribuição da população e das atividades econômicas, visando com isso a estruturação de um sistema nacional de cidades que garanta o bem estar coletivo.

De fato, são normas gerais urbanísticas as

[...] pertinentes a utilização da propriedade urbana, as referentes a ação integrada de organismos federais, estaduais e municipais e cooperação com a iniciativa privada, sobre o desenvolvimento urbano, as diretrizes sobre as áreas de interesse especial; as diretrizes sobre o planejamento urbanístico, sobre os instrumentos de intervenção urbanística, e as bases do regime urbanístico do solo, minuciosamente desdobradas no art. 2º do Estatuto da Cidade (SILVA, 2010, p. 66)

Assim, como norma geral de direito urbanístico, foi promulgada, em 2001 a Lei 10.257, o denominado Estatuto da Cidade - já apresentado anteriormente - o qual cumpre este papel de lei geral delineando os princípios informadores do direito urbanístico, disciplinando os institutos políticos, jurídicos e tributários deste ramo, criando instrumentos para a ordenação do território habitável - tais como os planos urbanísticos - observando a questão da preservação ambiental e engendrando a solução de questões socioeconômicas como habitação, transporte público e saneamento, contribuindo assim para a organização e uniformização do tratamento das normas do direito urbanístico no Brasil.

Já as *normas suplementares*, como a própria expressão assinala, complementam a normatização geral descrita acima, quando há o instituto da competência concorrente, tendo o papel de regular os interesses e situações específicas referentes a matéria legislada.

Finalizando, já no âmbito do direito urbanístico, a Constituição estabelece ainda que compete a União, Estados-membros e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o assunto, limitando a União a normas gerais, e aos demais entes citados cabendo o *papel complementar*, a não ser quando inexistir legislação federal sobre o assunto, quando aí sim, terão competência plena até a superveniência de norma da União.

Já aos Municípios, embora tenham campo próprio em matéria urbanísticas - os assuntos de interesse local em matéria de política urbana - cabe-lhes também *papel*

suplementar em matéria de proteção aos patrimônios ambiental e cultural e da política habitacional, como será comentado mais a frente.

Quanto ao papel dos Estados-membros, além do *suplementar* que lhes é conferido pela competência concorrente, há também o de estabelecer normas como competência comum e exclusiva. De qualquer forma, a competência urbanística estadual é o tema central desta monografia e dela trataremos mais adiante.

3 FEDERALISMO E COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS

3.1 Competências no Federalismo

3.1.1 Conceito

A Federação foi a forma de Estado adotada pela Constituição de 1988 para o Brasil. O Estado do tipo federado - surgido com a Constituição dos Estados Unidos, em 1789 - é constituído por entidades políticas autônomas entre si, unidas por um vínculo, legalmente indissolúvel, que forma a Federação e o Estado soberano. É caracterizado pela descentralização política e administrativa, através da repartição autônoma de competências, atribuídas pela Constituição Federal, aos entes que a constituem.

O conceito de competência aqui utilizado é o de que se uma capacidade concedida legalmente a um agente ou ente público para apreciar ou tratar de determinada matéria. De fato,

A competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. (SILVA, 2005, p. 479)

Deste modo, tem a *repartição constitucional de competências* o papel de cerne do sistema jurídico da Federação, pois é a partir dela que os entes que a integram podem exercer sua autonomia de maneira independente dos demais e ao mesmo tempo harmônica com o todo.

3.1.2 Características

Quanto a repartição de competências confere a inexistência de subordinação entre os entes, no exercício da competência atribuída, é chamada, enquanto tipologia, de *repartição horizontal das competências*. Já quando o tipo de repartição é a chamada *vertical*, indica a existência de uma relação de hierarquia entre as atuações dos entes, ou seja, há uma espécie de subordinação, porém sem representar a perda de autonomia.

No caso brasileiro, na Federação estabelecida pela Constituição Federal de 1988 - formada pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios - coexistem os dois modelos de repartição, a horizontal - que confere uma maior rigidez nas relações de atuação entre os entes federados - e a vertical - que leva a um processo mais colaborativo entre tais entes -, com predomínio maior do primeiro.

3.1.3. Classificação

Quanto a espécie, as competências são classificadas como *materiais* (ou administrativas), *legislativas* e *tributárias*. As do primeiro do tipo são competências para atuação concreta, atribuídas ao ente para que sejam realizadas atividades relacionadas a matéria em questão. As competências legislativas se referem ao poder de normatizar as respectivas matérias, ou seja, regular determinada atuação. Já a competência tributária diz respeito ao poder do ente em estabelecer tributos, de forma que seja assegurada também sua autonomia financeira.

3.1.4 Constituição de 1988

Como critério predominante de repartição das competências entre os entes da Federação, a Constituição de 1988 adotou o chamado *princípio da predominância de interesse*. Este fundamento confere a distribuição das competências constitucionais de acordo com o interesse que predomina sobre a respectiva matéria. Sendo assim, se o assunto é de interesse geral, a competência é outorgada a União; se regional, aos

Estados-membros; e se for de interesse predominantemente local, a responsabilidade recai aos Municípios.

Este modelo, adotado pelo atual sistema constitucional, apesar de ser a regra para a distribuição de competências, não é absoluto: há algumas exceções dentro dos dispositivos da Constituição de 1988.

Quanto a extensão, segundo Domingues (2010), as competências atribuídas pela Constituição Federal, podem ser classificadas como:

- a) *exclusivas*: é o caso de atribuição de competências a um ente da Federação, podendo o este esgotar totalmente a matéria, sem preocupação com a autonomia dos demais;
- b) *privativas*: atribuiu exclusividade de matéria a um ente federativo, mas com a previsão de delegação da competência a outro, por iniciativa do primeiro. No sistema constitucional brasileiro há a possibilidade da competência privativa sofrer suplementação, se houver predominância de interesse do ente em questão;
- c) *concorrentes*: é a mais complexa de todas, pois envolve algumas variáveis, e podem ser classificadas em dois tipos:
 - i. *concorrente impróprias* (ou chamadas também de comuns): existe possibilidade de atuação conjunta, sem limitações ou hierarquia entre os entes especificados, sem que o exercício da competência de um, exclua a do outro. Neste caso, em geral, havendo conflito, vale a legislação mais restritiva;
 - ii. *concorrente próprias* (ou primárias) - há aqui uma distribuição vertical das competências, de maneira hierarquizada, delimitando o campos de atuação de cada um dos entes participantes e tendo como limites a autonomia de cada ente dentro da Federação.
- d) *complementares e suplementares*: trata-se do poder de legislar completando ou preenchendo os espaços vazios deixados pela União. Apesar da Constituição de 1988 utilizar-se somente do termo "suplementar", há diferenças entre o modo de uso. Há o uso

suplementar no sentido de *complementar*, ou seja, detalhar uma norma já existente. Porém, há também o sentido suplementar de *criar* uma norma sem que haja ainda outra superior (ou geral) a ela no tocante a mesma matéria - neste caso, havendo superveniência da norma geral, esta passa a ser limitadora da normatização anterior.

Finalizando, é de interesse assinalar que, embora o modelo adotado pela Constituição seja o da repartição de competências entre os entes federados, há uma forte tendência de centralização de competências na União, ficando com os Municípios as competências de interesse local, restando aos Estados, a quem cabe a competência remanescentes, muito pouco espaço para atuar de maneira autônoma.

3.2 Competências Urbanísticas na Constituição de 1988

No Brasil, em regimes constitucionais anteriores ao atual, a competência legislativa em matéria urbanística era objeto de difícil elucidação, já que não havia precisão clara no texto das Cartas Magnas acerca do tema.

Quem a estabelecia, com certo esforço, a partir da análise de diversos dispositivos constitucionais, era a doutrina, que determinava quais eram as competências para cada um dos entes federativos atuais, ou seja, a União, aos Estados e aos Municípios. De fato, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, além da citação expressa ao direito urbanístico, a repartição das competências deste ocorre de maneira mais precisa, conforme aponta Hely Lopes Meirelles:

Porque a todos eles interessa a ordenação físico-social do território nacional. E, dentro dessa conjugação de interesses, a Constituição de 1988 pela primeira vez fez referência expressa ao direito urbanístico, delimitando sua competência legislativa e executiva".(MEIRELLES, 2003, p.499 apud MONTEIRO, 2011, p. 16)

Assim, pode-se afirmar, de maneira genérica, porém "[...] com propriedade e fundamento constitucional [...]" (SILVA, 2010, p. 63), que à União cabe estabelecer normais gerais de urbanismo e delinear o plano urbanístico nacional e planos

urbanísticos macrorregionais; aos Estados-membros compete editar normas urbanísticas regionais, o plano urbanístico estadual e planos urbanísticos regionais; e ao Municípios foi delegada a função de estabelecer a política de desenvolvimento urbano concretamente, através do planejamento urbano, do controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, tendo como instrumento base para tanto o plano diretor de ordenamento de seu território.

Em resumo, a Constituição de 1988 delinea, em matéria urbanística, uma faixa de competências concorrentes entre União e Estados-membros (e Distrito Federal) e outras três, de competências exclusivas, com distribuição novamente entre União e Estados-membros (e Distrito Federal) e a terceira aos Municípios. E ainda tratou de reservar aos Estados-membros a área da competência residual.

Há setores da matéria urbanística, porém, em que a competência de atuação é comum a União, Estados-membros (e Distrito Federal) e Municípios: trata-se das questões de proteção ambiental e de combate a poluição, de amparo ao patrimônio cultural e histórico de monumentos, paisagens e sítios arqueológicos e também de política habitacional, conforme definido no art. 23 da Constituição de 1988 e que serão detalhados mais adiante. Porém, nestes setores, conforme o que estabelece o art. 24, cabe a União estabelecer as normas gerais, os Estados e o Distrito Federal as suplementarem e aos Municípios, também suplementar nos assuntos de interesses local.

Contudo, mesmo com a maior explicitude constitucional em relação a matéria urbanística, a problemática da definição exata das competências ainda não resta inteiramente resolvida, e isto se dá porque

[...] a competência é um dos assuntos mais complexos do Direito Público, especialmente no tocante à *competência concorrente*, uma das modalidades atribuídas aos entes federativos relativamente ao Direito Urbanístico, na qual mais de um ente federativo tem o "poder-dever" de dispor ao mesmo tempo, mas como limites, sobre a mesma matéria. (DOMINGUES, 2010, p. 129)

Em função disto, cabe aqui, antes de enfrentar o objeto desta monografia, que é a competência dos Estados-Membros em urbanística, suas possibilidades e limitações, fazer um breve - mas mais detalhado do que anteriormente - exposto sobre as atribuições constitucionais no tocante a matéria, que cabem a União e aos Municípios.

3.3 Competências Urbanísticas da União e dos Municípios

3.3.1 União

A instrução essencial da Constituição de 1988 para a distribuição de competências para editar normas em matéria de direito urbanístico provém do art. 24, § 1º. Através deste dispositivo, que delineia competência concorrente, fica União autorizada a editar normas gerais - cujo conceito já foi aqui explicitado anteriormente - que visam assegurar a integração e o desenvolvimento, de maneira harmônica e coerente com a procura do bem coletivo.

Esta competência, porém, tem sua limitação quando encontra com os interesses regionais e locais, fruto das peculiaridades de cada território e que cabem serem administrados, como veremos mais adiante, pelos Estados-membros e Municípios.

Em termos de competências exclusivas, a União pode atuar através do preconizado art. 21, incisos IX, XX XXI, que trazem, como campo de atuação deste ente, respectivamente:

[...] elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; [...] instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; [...] estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação [...] (BRASIL, 1988)

E, conforme já dito anteriormente, há setores da urbanística nos quais a competência de atuação é comum a União com os demais entes: são os que se referem a questões de proteção ambiental e de combate a poluição, de amparo ao

patrimônio cultural e histórico de monumentos, paisagens e sítios arqueológicos e também de política habitacional, conforme definido nos incisos III, IV, VI, VII e IX do art. 23 da Constituição de 1988. Mas nestes setores, conforme o que estabelece o art. 24, cabe a União estabelecer as normas gerais, o Estados e o Distrito Federal as suplementares.

3.3.2 Municípios

Visto o quadro de competências constitucionais que pertencem a União, cabe agora verificar uma situação bastante peculiar, aquela na qual a Constituição confere aos Municípios competências para editar normas em matéria de urbanística.

Para Silva (2010, p. 63),

[...] as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Por isso, as competências da União e do Estado esbarram na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e as regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado.

De fato, se há um por um lado, o inciso I do art. 24, que confere a União e aos Estados-membros (e Distrito Federal) legislar concorrentemente sobre o direito urbanístico, existe, de outro, a realidade de que é no Município que se faz sentir, de maneira mais concreta, a problemática relacionada ao urbanismo e as quatro funções sociais básicas da cidade: habitação, trabalho, lazer e circulação.

Assim, ciente desta realidade, a Constituição de 1988 deixou claro, através de diversos dispositivos, a competência municipal e sua autonomia em relação aos demais entes, para a edição de normas a fim regular a atividade urbanística em seu território.

O primeiro deles se apresenta no art. 30, que em seu inciso I, dá a competência exclusiva ao Município para "[...] legislar sobre assuntos de interesse local" (BRASIL,

1988), sendo estes interesses definidos como os que atendem as necessidades imediatas do ente, o que vai ao encontro da necessidade do controle municipal, via normatização, sobre o urbanismo e suas atividades públicas, em função da já citada concretude da matéria em seu território.

No mesmo art. 30, agora no inciso II, a Constituição Federal determina que cabe ao Município "[...] complementar a legislação federal e a estadual no que couber" (BRASIL, 1988). Isto significa, em matéria de direito urbanístico, a instituição de competência municipal suplementar à da União e dos Estados-membros - esta conferida pelo inciso I do art. 24 - desde que haja algum interesse local envolvido e não entre em conflito com as competências daqueles entes.

Ainda no art. 30, inciso VIII, diz a Constituição que é de competência municipal "[...]promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (BRASIL, 1988). Com este inciso começa a ficar claro, no texto constitucional, que a competência dos municípios em matéria urbanística não é meramente suplementar e trata-se sim de uma competência própria.

Em reforço a esta exclusividade de competência municipal para o planejamento urbano local, há o texto do caput art. 182, que trata da política urbana, o qual diz que:

[...] 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 (BRASIL, 1988).

E, para tanto, o texto constitucional elege o plano diretor instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Assim, fica claro aqui a incumbência expressa ao município em ser o protagonista a tratar da matéria urbanística, guiando-se pelas necessidades e especificidades locais (mas não somente por elas), respeitando a normatização geral expedida pela União e a suplementar, pelos Estados-membros, mas não se limitando a apenas complementar ou suplementar essas normatizações, já que,

[...] a competência dos Municípios sobre direito urbanístico decorre não apenas do *interesse local* estampado no art. 30, inciso I, mas especialmente do art. 182 da *Carta Magna*. Daí porque os Estados-membros não podem esgotar a matéria urbanística, ignorando a competência dos Municípios para cuidar da política urbana (art.182). (DOMINGUES, 2010, p. 139)

Existe ainda, conforme colocado anteriormente, setores da urbanística nos quais a competência de atuação é comum ao Município e demais entes: questões de proteção ambiental e de combate a poluição, de amparo ao patrimônio cultural e histórico de monumentos, paisagens e sítios arqueológicos e também de política habitacional, conforme definido nos incisos III, IV, VI, VII e IX do art. 23 da Constituição de 1988. Mas nestes setores, conforme o que estabelece o art. 24, cabe a União estabelecer a normas gerais, o Estados e o Distrito Federal as suplementares, restando ao Município a suplementação em assuntos de interesse local em seu território.

Finalizando, a despeito da existência de um quadro claro de competências em matéria urbanística, definido pela Constituição Federal, algumas questões surgem diante da concretização de sua aplicação, em especial, diante das competências estaduais em relação ao mesmo tema. Para clarificar mais a questão, passa-se agora ao detalhamento das competências conferidas aos Estados-membros.

4 COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS DOS ESTADOS-MEMBROS

Como conceito, a atuação dos Estados-membros dentro da questão urbanística, tem a função de perseguir a realização da ordenação da rede urbana dentro de seu território ou de parte dele, através de diretrizes e ações interurbanas que sirvam de suporte à atividade de planejar. Este planejamento deverá buscar a promoção do desenvolvimento harmônico do Estado, observando as diretrizes do planejamento econômico e social e urbano da União ao mesmo tempo que deve respeitar os interesses privativos dos Municípios, dando sua contribuição para o desenvolvimento de um sistema urbanístico estrutural nacional. De fato, a atuação dos Estados-membros deverá

[...] desempenhar um papel estratégico na promoção do desenvolvimento harmônico em todo o território e responder aos estímulos e exigências do desenvolvimento estadual e nacional. Deve, ainda, possibilitar um quadro de vida que permita ao Homem usufruir de todos os benefícios da vida urbana e envolver cidadãos e instituições no processo de desenvolvimento urbano e regional, uma vez que a condução do trabalho urbano é tarefa comum a todos. "(SILVA, 2010, p. 125)

Já em termos concretos, em matéria de direito urbanístico, os Estados-membros extraem sua competência diretamente do texto constitucional vigente, assim como a União e os Municípios, conforme relatado anteriormente. A Constituição de 1988 prevê a competência concorrente dos Estados-membros, juntamente à União, para a elaboração de normas urbanísticas, no art. 24, inciso I e § 1º ao 4º, permitindo com isto atuação legislativa estadual ao nível de suas regiões. Já competências comuns a União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, são tratadas, no art. 23, inciso III, IV, VI e IX e § único, os quais tratam de também urbanística, ainda que de maneira não tão direta quando os demais citados. No tocante a competência exclusiva, há o art. 25, § 3º, que permite aos Estados-membros autonomia para instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, com interesses em comum.

Além destes dispositivos constitucionais, há a lei nº 10.257, de 2001, o autodenominado Estatuto da Cidade, que regulamenta o capítulo da política urbana da

Constituição (arts. 182 e 183) e estabelece diretrizes gerais de política urbana. Esta norma reitera o texto constitucional ao indicar a possibilidade de planos estaduais de ordenação do território e planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, mecanismos de responsabilidade estadual, como adequados à materialização da política urbana definida pela Constituição de 1988.

No caso dos Estados-membros, porém, a delimitação do alcance de sua atuação legislativa é problematizada por estar entre limites institucionais inevitáveis: o primeiro deles se deve a obediência das normas gerais, que são estabelecidas em nível federal; o segundo, mais evidente e limitante, é a observação das normas municipais, já que a competência municipal, no que tange a ordenação do solo urbano local, não é subordinada e nem mesmo é suplementar a estadual.

Cabe então o detalhamento destas competências para que se possa melhor elucidar os deveres e limites impostos pela Constituição Federal e assim melhor delimitar a atuação dos Estados-membros face aos demais entes da Federação.

4.1 Competência Concorrente

A primeira competência que cabe aos Estados-membros em matéria de urbanística, é a chamada competência concorrente. De fato, está explícito, de maneira concorrente, que cabe aos entes federativos União e Estados (mais o Distrito Federal) tratar sobre direito urbanístico, no art. 24, inciso I e parágrafos 1º ao 4º da Constituição de 1988:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico (grifo nosso);

[...]

§ 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.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (BRASIL, 1988)

Há ainda os incisos VI, VII e VIII do mesmo artigo, que, apesar de não citarem diretamente o direito urbanístico tratam de assuntos que afetam diretamente a configuração urbana das cidades e, portanto, são relativos a matéria urbanística.

[...] VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (BRASIL, 1988)

Esta competência concorrente a qual o artigo 24 da Constituição de 1988 se refere é a do tipo própria, restrita e repartida verticalmente, segunda a qual a União estabelece a legislação geral (ou as normas gerais) e o Estados-membros se encarregam de detalhar a matéria (normas específicas) no que tange a suas especificidades regionais.

Cabe lembrar que, conceitualmente, normas gerais são aquelas que estabelecem as diretrizes e os princípios básicos do assunto a que se propõem regular. Para José Afonso da Silva,

[...] normas gerais são, portanto, normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição Federal, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios. (SILVA, 2010, p. 65)

Já as normas específicas tratam dos pormenores, mas dentro de um contexto já pré-estabelecido, como se fosse um complemento ao estabelecido numa escala maior,

quase como " [...] tecendo assim os fios que se entrelaçam no interior dos contornos da teia, previamente fixados. (DOMINGUES, 2010, p. 131). Cabem a estas regular assuntos e situações específicas dentro da urbanística.

Posto estas limitações gerais, cabe especificar como se dá a atuação estadual através da competência concorrente no tocante a matéria urbanística. Segundo Silva (2010), cabe ao Estado-membro administrar, sistematizar e ordenar seu território em busca do desenvolvimento econômico e social. E isto deve se dar através da instituição de normas que definam as diretrizes e instrumentos do território sob sua jurisdição, mediante intervenção direta em itens de sua competência, articulando-se para tanto, com os municípios e a iniciativa privada. Mais especificamente, através da competência concorrente, os Estados-membros deverão estabelecer:

- I - a coordenação do desenvolvimento urbano em nível estadual e regional;
- II - o estabelecimento de critérios de assentamento urbano de relevância regional, como a criação de novos núcleos populacionais e a regionalização industrial;
- III - a delimitação de áreas supramunicipais que se considere necessário submeter a determinadas limitações ou a uma adequada proteção ou melhoramento, visando a tutela do meio ambiente, como a proteção florestal, a preservação dos mananciais e das margens das águas públicas;
- IV - a tutela do meio ambiente cultural, como a proteção do patrimônio histórico, paisagístico, artístico, arqueológico e etnológico e turístico do Estado;
- V - a indicação e localização de infraestruturas básicas supramunicipais e a definição da rede viária extraurbana (SILVA, 2010, p. 126)

Para perseguir os objetivos acima citados, os Estados-membros deverão utilizar-se de instrumentos tais como planos de ordenação territorial, de legislação que condicione a propriedade a sua função social, da política de tributação, da coordenação e planejamento das obras e serviços estaduais, de estímulos indutores do setor privado e, por fim, da articulação integrada com os Municípios, a fim de compatibilizar os planos urbanísticos locais destes entes federativos à organização territorial estadual e regional que o Estado pretende promover.

No tocante aos planos de ordenação territorial, talvez o instrumento mais importante dos citados, Silva (2010) lista como componentes deste grupo o *plano de ordenação do território do Estado*, o *plano urbanístico microrregional* e os *planos urbanísticos especiais*.

O primeiro deles, o *plano de ordenação do território do Estado* deve abarcar uma política de desenvolvimento que coordene a atividade urbana de competência estadual e regional com o meio rural, a partir de estudos da situação urbana concreta e que seja institucionalizada por meio de lei. Segundo José Afonso da Silva, as bases deste plano devem abordar:

- I – os objetivos estratégicos do desenvolvimento da rede urbana estadual e sua relação com o ambiente rural;
- II – as diretrizes gerais da organização do território do Estado em correlação com os programas estaduais de desenvolvimento econômico e social e com as diretrizes urbanísticas contidas no plano ou planos federais;
- III – as diretrizes de regionalização e do zoneamento industrial supramunicipal;
- IV – as diretrizes das principais vias de comunicação estaduais e regionais extra-urbanas;
- V – as diretrizes para a coordenação dos planos de ordenação regionais (microrregionais) e especiais, bem como os meios de articulação com os Municípios, visando à adequação de seus planos e leis urbanísticas às diretrizes estaduais;
- VI – a definição do quadro de referencia territorial dos investimentos estaduais e sua articulação regional;
- VII – a definição de áreas de interesse urbanístico especial (SILVA, 2010, p. 126-127)

Ainda segundo o autor, tal norma deve não só definir o procedimento de formação do plano, mas também um processo de revisão periódica para que possa se tornar um instrumento de permanente acompanhamento das transformações sociais, econômicas e territoriais do Estado.

Já quando se trata de dos *planos urbanísticos microrregionais* a questão a ser abordada diz respeito ao território intraestadual organizado em espaços regionais,

denominados regiões administrativas, com objetivo de planejar a organização territorial de localidades que têm interesses em comum. Trata-se do momento mais propício, em âmbito da competência concorrente, para a atuação do Estado-membro de maneira concreta, já que, neste nível, há a necessidade da ação ser integrada e complementar àquela que se dá no plano local, a cargo do Município.

Estes planos deverão definir o modelo de desenvolvimento urbano no território da microrregião planejada, demarcada por Municípios limítrofes, levando-se em conta as diretrizes gerais estabelecidas pelo plano de ordenação do território estadual e as características do modelo econômico e social local. Considerando evidentemente particularidades de cada região, devem ter como conteúdo:

I – prescrições globais sobre o desenvolvimento microrregional com base em parâmetros temporais e quantitativos estabelecidos em harmonia com a programação econômica e social da área;

II – critérios gerais de assentamento urbano de relevância regional, de acordo com as diretrizes definidas pela lei e pela política de desenvolvimento urbano e regional do Estado;

III - critérios e vínculos para a tutela do patrimônio histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, etnológico e turístico da microrregião, quando cabível;

IV – delimitações e regras indicativas de controle do uso do solo em áreas supramunicipais que se considere necessário submeter a restrições especiais ou a uma adequada proteção ou melhoramento visando à tutela do meio ambiente natural, com vista a proteção florestal, à formação de parques e reservas naturais e ambientais, à preservação dos mananciais em geral, da várzeas e das margens de águas públicas de interesse regional, observadas a legislação federal pertinente e a competência municipal na matéria;

V – indicação e localização de infraestruturas básicas de caráter regional e definição da rede viária e dos transportes ao nível da área considerada;

VI - indicação dos instrumentos jurídico-institucionais necessários a implantação e execução do plano;

VII - definição de diretrizes a serem observadas na execução de obras e serviços públicos estaduais na área;

VIII - medidas para a adequação da estrutura urbanística existente ao modelo territorial proposto e para a coordenação dos planos urbanísticos especiais e municipais compreendidos na microrregião. (SILVA, 2010, p. 128-129)

Tais planos deverão ser preparados por um órgão executivo estadual de planejamento, o qual deverá também articular o plano geral com os planos municipais de cada microrregião, visando compatibilizar os objetivos regionais com os locais e só depois desta etapa, deverão ser apreciados pelo Legislativo estadual e se tornarem lei.

Em relação aos *planos urbanísticos especiais*, Silva (2010) os considera como sendo destinados a ordenação de setores territoriais especiais dentro do Estado, tais como áreas de interesse turístico, áreas destinados a vias de comunicação extramunicipais, a proteção ao meio ambiente e patrimônio histórico e cultural, ao planejamento industrial ou até mesmo a conservação do meio rural, se assim for do interesse comum estadual

Nesta seara, o Direito Urbanístico se confunde com o com outras áreas do Direito, onde as competências estaduais são mais amplas. De fato,

[...] nestes casos específicos, a interseção do Direito Urbanístico com o Direito Ambiental, no qual a competência é comum entre a União, Estados-membros e Municípios, podendo assim, cada qual esgotar toda a matéria sem a preocupação de invadir a competência do outro. (DOMINGUES, 2010, p. 144)

Sendo assim, nestes casos, o Estado-membro, sempre respeitando a autonomia municipal no que se trata a questões evidentemente locais, pode expedir normas específicas de modo a atuar de maneira concreta e intraurbana, pois há amparo constitucional para tanto.

4.2 Competência Comum

As competências comuns a União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, em matéria de direito urbanístico, são tratadas, no art. 23, inciso III, IV, VI e IX e § único da Constituição de 1988:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

[...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.(BRASIL, 1988)

São dispositivos que, se não inseridos do direito urbanístico, tratam também de urbanística, ainda que de maneira não tão direta quando os demais aqui expostos, pois envolvem questões de ordenação do solo, da paisagem urbana e rural, da política habitacional e de áreas de interesse especial.

Conforme citado, tratando-se de uma competência comum, ou seja, de uma repartição horizontal de incumbências, na qual todos os entes federativos envolvidos podem exercer seu poder-dever sobre a matéria, simultaneamente e sem limites. Mas cabe observar que neste caso, esta competência comum, que também é chamada de competência concorrente imprópria, é dada para se praticar atos administrativos concretos acerca de determinados assuntos. Ou seja, a normatização relacionada deve servir apenas para se efetivar a competência material e pode ser emitida de forma integral e toda ela, independentemente de qual ente estiver emanada, deve ser observada, sem hierarquia entre elas.

Sendo assim, as limitações impostas pelos demais dispositivos constitucionais que tratam da matéria urbanística, devem ser observadas neste caso, ou seja, cabe a União tratar da normatização geral, os Estados-membros da regional (e específica, quando for de sua competência exclusiva, como veremos mais adiante) e os Municípios daquela que for de interesse local.

Deste modo, segundo a doutrina, no tocante aos Estados-membros, cabe a essas matérias receber

[...] a mesma exegese adotada acima por José Afonso da Silva quanto a *competência concorrente*. Os Estados-membros, no exercício da competência relativamente a essas matérias urbanísticas, devem respeitar tanto as *normas gerais* editadas pela União como as *normas específicas* aprovadas pelos Municípios. Competem aos Estados-membros suplementar a legislação federal e municipal, acaso inexistentes. Todo o mais se resolve a partir do raciocínio traçado no bojo da *competência concorrente* (DOMINGUES, 2010, p. 156)

Como reforço a esta ideia pode-se também citar a Jurisprudência do STF, que, ao julgar casos concretos de conflito entre a competência de um Estado-membro e um Município, no tocante ao art. 23, inciso VI, afirma que este último não tem sua autonomia municipal legislativa constitucional usurpada quando devesse seguir a legislação estadual sobre em matéria urbanística que tratasse de direito ambiental. De fato,

Com efeito, a Constituição Federal, em seu artigo 24, VI, conferiu competência concorrente apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal - deixou de fora os Municípios - para legislar sobre proteção do meio ambiente, cabendo àquela estabelecer normas gerais não excludentes da competência suplementar dos Estados. Nessa competência - e não se alega sequer que, no caso, haja conflito com norma geral estabelecida pela União - se insere, nesse primeiro exame, a competência para exigência como a estabelecida no artigo 264 da Constituição do Estado do Ceará na redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 22/95. Note-se que essa competência específica, que é legislativa, não entra em choque, nem muito menos é excluída, pela competência comum - que não é legislativa, mas de atuação - dada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e também aos Municípios de 'proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas', ou pela competência atribuída aos Municípios, pelo artigo 30, I, da Carta Magna de 'legislar sobre assuntos de interesse local', até porque não só aquela competência específica afastaria essa competência genérica, mas também porque a proteção

ao meio ambiente transcende do interesse puramente local" (grifos do autor).³

O que se pode concluir desta análise é que, de fato, não existe uma competência comum em matéria urbanística conferida pela Constituição Federal a todos os entes da Federação ao mesmo tempo. Estes dispositivos que foram acima elencados, na verdade, devem receber tratamento, quando na sua aplicação, como de maneira semelhante ao das competências concorrentes.

4.3 Competência Exclusiva

Cabe agora fazer a análise das competências exclusivas reservadas aos Estados-membros, emanadas diretamente do art. 25 da Constituição Federal de 1988.

O §1º diz que "são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição" - disto resulta que as competências remanescentes, aquelas que não pertencem nem a União ou aos Municípios, são exclusivas destes entes da Federação. Porém, como as competências em direito urbanístico estão bastante detalhadas em outros dispositivos constitucionais, praticamente nada resta, nesta matéria, de competência remanescente aos Estados-membros.

Já o § 3º delega a esfera estadual talvez a maior importante e característica de suas competências para tratar com a questão urbanística:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[...]

3 Trecho extraído do Supremo Tribunal Federal: Recurso Extraordinário nº 485583, Competência Legislativa, Direito Ambiental e Urbanístico, Exigência (com base em Lei Estadual) de demolição de prédio cuja construção foi autorizada pelo Município, alegação de usurpação da Competência Legislativa Municipal: Improcedência. Precedentes, Recurso ao qual se nega seguimento. Relator: Ministra Carmen Lúcia. Brasília, DF, 01 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2398885>

§ 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. (BRASIL, 1988)

Estas entidades jurídicas, citadas no § 3º, possuem configurações diferentes entre si mas a finalidade que a Constituição estabeleceu como sendo o objetivo a ser alcançado com sua criação, é a mesma, ou seja, de organizar, planejar e executar "funções públicas de interesse comum". Sendo assim, antes de entrar em detalhes a respeito das diferenças e similaridades entre estas entidades, cabe esclarecer o conceito deste objetivo em comum.

Apesar de não haver previsão constitucional sobre o que sejam "funções públicas de interesse comum", a Lei Complementar n.º 14, de 1973, que instituiu pela primeira vez a figura das regiões metropolitanas no direito nacional, trouxe, em seu art. 5º, o rol dos serviços comuns aos Municípios que integrarão a entidade jurídica, classificando-os como sendo de interesse metropolitano:

Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transportes e sistema viário,

V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal (BRASIL, 1973)

Em função da Lei Complementar nº 14 ainda estar em vigor e de diversas Constituições estaduais terem adotado semelhantes critérios como motivo da causa final da instituição de suas regiões metropolitanas, esta lista de "serviços", hoje "funções públicas" pela nova ordem constitucional, ainda permanece como sendo critério para elucidar o § 3º do art. 25º.

A respeito desta conceituação, tem Silva (2010, pg. 162) a seguinte observação:

A Lei Complementar 14/1973 inclui entre os serviços comuns de interesse metropolitano o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da região metropolitana. Foi criticado esse dispositivo, por se entender que planejamento não é serviço, mas instrumento de ordenação e execução de serviços e obras. Essa crítica, de pouca consistência então, tem, agora, menos razão de ser, pois, se o planejamento não é serviço, certamente é uma função pública. E sua titularidade depende do que dispuserem a Constituição do Estado ou a lei complementar estadual.

E o autor conclui que, o planejamento das regiões metropolitanas (e por consequente das aglomerações urbanas e microrregiões), e seus respectivos planos, - tidos como instrumentos de política urbana pela Lei nº 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade -, têm natureza urbanística pelas funções públicas que dever abarcar. E, constituídas as entidades jurídicas, tais como previstas da Constituição Federal, as *funções públicas de interesse comum* passam de serviços com características locais e de peculiar interesse municipal, e se tornam de interesse metropolitano (ou regional e microrregional).

Assim, é legítimo declarar que, a competência para tratar deste plano de organização urbana, em matéria urbanística, é da respectiva Assembleia Legislativa do Estado-membro da Federação, não sendo proibitiva a previsão de participação dos Poderes Executivo e Legislativo municipais em determinados Estados, como forma colaborativa e complementar.

4.3.1 Regiões metropolitanas

O êxodo rural e o conseqüente acelerado processo urbanização pelo qual parte do Brasil se viu exposto na segunda metade do século XX criou o fenômeno da fusão territorial de áreas urbanas próximas, mas subordinadas a administrações municipais diversas.

Este fenômeno fez surgir a necessidade da criação de uma organização jurídica especial, concretizada em lei a partir da década 1970, que permitisse a coordenação urbanística de um todo, formado por distintos entes: a região metropolitana. De fato, em 1973, através da previsão constitucional de 1967/69, que atribuía a União a competência de sua criação, e da Lei Complementar nº 04, foram criadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Já em 1974, através da Lei Complementar nº 20, foi criada a do Rio de Janeiro.

A partir da Constituição de 1988, foi delegada aos Estados-membros a competência, através de lei complementar, da criação desta entidade jurídica, a qual é, constitui-se "[...] de um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município" (SILVA, 2010, p. 153).

E indo além do aspecto normativo:

A região metropolitana no Brasil é, portanto, um conceito jurídico, já que assim se reputará a conurbação instituída nos termos do art. 25, §3º, da CF. Isso não exclui, claro está - antes, pressupõe -, a existência do fenômeno como fato econômico, social, urbanístico. Mas sob esses aspectos, o fenômeno é inorgânico, empírico, problemático, ao passo que, definido juridicamente, toma forma, persegue organização, institucionaliza-se. Não é a constituição que a realiza, por si. Apenas possibilita sua criação. Dá as bases para seu estabelecimento (...) O que dá essência ao conceito de 'região metropolitana', o que justifica, o que legitima sua definição por lei complementar estadual, é precisamente o fenômeno da conurbação, ou seja: a existência de núcleos urbanos contíguos, contínuos ou não, subordinados a mais de um Município, sob a influência de um Município-polo.(SILVA, 2010,p. 155-156)

Por outro lado, juridicamente falando, temos a visão de Michel Temer sobre a personalidade deste instituto, segundo a qual a região metropolitana

[...] não é dotada de personalidade. Com este dizer fica afastada a ideia de governo próprio ou, mesmo, de administração própria. Não é pessoa política nem administrativa. Não é centro personalizado. Não é organismo. É órgão. (TEMER 1998, p.112 apud HENRIQUES FILHO, 2013, 2011, p. 141)

Já para Helly Lopes Meirelles, tal ente

Resume-se na delimitação da zona de influência da metrópole e na atribuição de serviços de âmbito metropolitano a uma Administração única, que planeje integralmente a área, coordene e promova as obras e atividades de interesse comum da região, estabelecendo as convenientes prioridades e normas para o pleno atendimento das necessidades das populações interessadas. ".(MEIRELLES, 1993, p.74 apud DOMINGUES, 2010, p. 159)

Destarte, a parte outras definições dadas pela doutrina em relação a conceituação desta entidade, o fato é que é de competência legitimamente estadual estabelecer tal figura jurídica, desde que respeitados alguns critérios.

O primeiro deles é o de existir uma situação de fato, uma relação entre os municípios participantes da pretensa metrópole, relação esta não apenas de vizinhança física, mas também de extensão da mancha urbana e de relações sociais e econômicas entre eles. Outro critério é o de haver interesses em comum entre os municípios da metrópole, no que diz respeito às funções públicas, conforme comentado anteriormente. De fato,

Disso decorre que o vínculo regional não pode ser criado pelo Estado ao seu talante, de modo arbitrário, se não houver uma situação objetiva que justifique a necessidade daquele provimento de funções públicas de interesse comum. Se não houver tal situação objetiva, a criação de regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas ou de microrregiões seria tida como ato francamente inconstitucional. Essas figuras regionais, portanto, não podem ser criadas arbitrariamente, sem base nas exigências de ação conjunta para atender às necessidades efetivamente comuns a vários entes político-administrativos locais. Se

isto ocorrer, deverá ser interpretado como ingerência absolutamente impertinente contra a autonomia municipal, o que obviamente é inconstitucional. (ALVES, 1998, p. 19)

Quanto a relação do município e a região metropolitana na qual se insere, é importante destacar que a autoridade local não pode se auto excluir, juridicamente falando, da Metrópole legalmente estabelecida, sendo possível até sua não participação voluntária em mecanismos de gestão definidos pela Lei Complementar estadual, mas, necessariamente deve dar suporte a intervenções necessárias ao bem metropolitano comum que porventura venham ocorrer em seu território.

Outro ponto desta relação diz respeito a competência municipal frente a organização metropolitana. Existindo a realidade urbanística e estabelecida as condições citadas acima - das funções em comum - para a instituição do ente jurídico metropolitano, tais funções deixam de ser de interesse exclusivamente local e passam a ser vinculadas a comunidade da metrópole, devendo ser planejadas e executadas por uma administração unificada e de caráter intermunicipal. Sobre esta questão, pondera Adilson Abreu Dallari,

[...] não há dúvida de que o Estado é o maior interessado na ordenação do crescimento da área metropolitana situada em seu território; não há dúvida de que os recursos necessários ao planejamento e à promoção do desenvolvimento dirigido nessa área devem vir principalmente do Estado; não há dúvida finalmente, de que só o Estado dispõe de uma situação institucional que, estritamente de acordo com a distribuição de competências feita pela Carta Magna em vigor, permite a elaboração de um sistema integrado de norma jurídicas disciplinadoras das atividades urbanas de repercussão metropolitana. (DALLARI, 1970, p. 290, apud DOMINGUES, 2010, p. 163-164)

Já para Silva (2010, p. 161), tanto os Municípios como os Estado-membros são titulares desta competência, mas, não se trata de se falar, neste caso, de cooperação entre estes entes, mas sim, de uma imposição do âmbito estadual ao municipal por força constitucional, desde que, haja limites em assuntos de interesse estritamente local.

Partindo desta premissa, a da competência ser de fato repartida, ao se tratar dos assuntos metropolitanos, chega-se ao ponto mais delicado da questão atualmente, que é o da gestão da metrópole.

Apesar de não se tratar especificamente do tema desta monografia, pode-se citar que, há diversas indicações tanto da doutrina dominante, como de chamamentos feitos por algumas constituições estaduais, quanto tratam da questão metropolitana, no sentido de se criarem, pela emissão da Lei Complementar sobre o assunto, mecanismos de cogestão ou de participação colegiada dos municípios metropolitanos e do Estado-membro.

Porém, em caso de impasse ou até mesmo de omissão municipal, cabe ao Estado-membro impor sua vontade em termos de políticas públicas de efeito concreto e direto intraurbano para a região, desde que esteja presente o interesse comum metropolitano, sem que com isso a autonomia municipal seja ferida, já que se trata de uma competência especial dada pelo texto constitucional vigente. De fato, neste caso,

[...] os Estados-membros passam a poder não só complementar a legislação federal, como também esta é a diferença, fixar *normas específicas* de efeitos "concretos diretos e concretos intraurbanos". Em outras palavras, os Estados-membros podem, observadas as *normas gerais federais*, "esgotar" a matéria urbanística na região metropolitana, sem se preocupar com o *interesse local*, que afinal cederá lugar a um *interesse metropolitano*. (DOMINGUES, 2010, p. 168-169)

Também com incumbência do Estado-membro, o plano de ordenação urbana metropolitano deve conter, na concepção de Alaor Caffé Alves:

a) O de fixar diretrizes de nível regional, em relação às quais devem os planos municipais ajustar-se; b) o de coordenar a atividade planificadora urbanística dos Municípios integrantes da região metropolitana, para evitar contradições interferências ou superposições, induzindo, especialmente, a compatibilização e harmonização dos múltiplos planos locais entre si; e c) o de orientar o planejamento local com propostas ou opções genéricas que, em sua utilização alternativa, podem ser de observância meramente facultativa, guardando, entretanto, as grandes linhas estratégicas de acatamento obrigatório. (ALVES, 1981, p. 205-206 apud MONTEIRO, 2011, p. 43)

Tal plano, instituído com força de lei, através do poder-dever que possui o Estado-membro, deve ser dedicado à integração e organização do planejamento e das funções públicas da região metropolitana em questão, a fim de coibir situações contrárias ao interesse comum e ao bem-estar coletivo da população local.

4.3.2 Aglomerações urbanas

Conforme citado anteriormente, a Constituição Federal de 1988, no art. 25, § 3º, menciona que a instituição das aglomerações urbanas, ao lado das regiões metropolitanas, como umas das competências legislativas estaduais em matéria urbanística.

Quanto a definição conceitual, as diferenças entre ambas podem ser consideradas como sendo bastante sutis. Silva (2010, p. 154-154) afirma que

Aglomerações urbanas carecem de conceituação, mas de logo se percebe que se trata de áreas urbanas sem um polo de atração urbana, quer tais áreas sejam das cidades-sedes dos Municípios

[...]

ou não

[...]

A diferença entre as microrregiões e as duas outras não é difícil, porque não se trata de problema urbano. Mas as dificuldades de estrear as regiões metropolitanas das aglomerações urbanas revelam a inconveniência da previsão constitucional de duas instituições para um fenômeno urbano essencialmente idêntico.

Já concretamente falando, observando-se as aglomerações urbanas juridicamente já instituídas pelo Estado de São Paulo, por exemplo, percebe-se que há também uma diferença na escala da mancha urbana dentro do respectivo território, restando, as regiões metropolitanas, evidentemente maiores.

Quanto ao tratamento jurídico porém, vale explicitar que é o mesmo para ambas as figuras constitucionais, justificando deste modo, a atuação legislativa estadual em assuntos de interesses comuns do aglomerado urbano, sem que a autonomia dos municípios seja um obstáculo, da mesma forma como já citada anteriormente para o caso metropolitano.

4.3.3 Microrregiões

A Constituição de 1988 menciona também uma terceira figura urbanística dentro das competências estaduais do art. 25, § 3º: a microrregião.

A definição desta figura jurídica urbana, segundo Silva (2010, p. 153), é a de que "[...] formam-se de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana"

Ou seja, a característica mais marcante desta figura, embora formada por municípios limítrofes e que possuem relações e problemas em comum, é a de se que suas respectivas manchas urbanas ainda não possuem continuidade, estabelecendo uma fusão, como é o caso das anteriores.

Embora possa parecer, em função da menor escala urbana dos municípios envolvidos, de que poderia haver uma maior predominância de interesse local nesta figura jurídica, em detrimento do interesse regional, o tratamento jurídico das relações entres o ente estadual e o municipal é a mesma das aglomerações urbanas e das regiões metropolitanas, ou seja,

[...] identificado o "interesse microrregional" e instituída a microrregião nos termos da Constituição Federal, cremos que os Estados-membros possam editar, a par das *normas gerais*, em suplementação às federais, também as *normas específicas*, de efeito direto e concreto intraurbana, sem que haja violação à autonomia municipal. (DOMINGUES, 2010,p. 174)

Ainda que essas três figuras tenham denominações constitucionais diferentes, o fato é que regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões recebem da Constituição Federal de 1988 o mesmo tratamento jurídico: são conjuntos de municípios limítrofes agrupados no mesmo território e devem ser criadas por lei complementar estadual - e o texto constitucional talvez deixe a critério de cada realidade regional aprofundar o conceitos destas figuras - que integre a organização, o planejamento e a execução de *funções públicas de interesse em comum*: parece ser esta a circunstância, de fato, que justifica e valida criação e a gestão compartilhada, entre Estado e Municípios, destas figuras.

5 CONCLUSÃO

O direito urbanístico - ou o conjunto de normas jurídicas que instrumentalizam a atividade urbanística - tem sua gênese atrelada ao fenômeno urbano como processo de ocupação do território pelo homem. E quanto maior for a complexidade deste fenômeno, ou melhor, da cidade, maior é a necessidade da intervenção do Estado, através da função pública que é atividade urbanística.

No Brasil, ao longo de sua história de colonização e independência, o processo de criação e estruturação de normas urbanísticas não se deu de forma muito diferente do verificado nos demais países. Contudo, foi apenas com o advento da Constituição Federal de 1988, que a matéria urbanística ganhou definição, corpo e destaque, configurando-se dessa maneira os fundamentos constitucionais do direito urbanístico brasileiro.

Também com a promulgação da Carta Magna de 1988, consolidou-se constitucionalmente, de maneira mais clara, a repartição de competências em matéria urbanísticas entre União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal. E são estas competências, elemento jurídico fundamental da Federação, que garantem que os entes que a integram exerçam sua autonomia de maneira independente mas ao mesmo tempo harmônica entre si, a fim de atuar na organização e estruturação do território habitável pelo homem em prol do bem comum.

Porém, mesmo sob luz mais intensa colocada pela Constituição, a problemática das possibilidades e limites das competências dos entes federativos ainda se não vê inteiramente resolvida, especialmente no tocante a modalidade concorrente de competência. É importante, além da análise dos dispositivos que tratam de matéria urbanística em si, cotejá-los à outros, os quais tratam das competências sob o princípio que fundamenta este instituto constitucional, o da *predominância de interesse*. E, em relação a esta problemática no âmbito urbanístico, de fato, cabe aos Estados-membros o papel mais delicado, pois suas competências constitucionais são limitadas de um lado, pela normatização geral, que cabe a União e por outro, pela local, papel dos Municípios.

No âmbito da competência concorrente é onde se verifica claramente esta limitação, pois, de um lado, o Estados-membros a dividem com a União, a quem compete editar as normas gerais que cuidam da questão urbana de modo a dar integração e harmonia a uma rede nacional de cidades. Por outro, ao mesmo tempo que têm a incumbência de tratar de assuntos regionais, através dos planos de ordenação territorial, devem ser submetidos à autonomia municipal quando o assunto se tratar de interesse exclusivamente local.

Diversos outros dispositivos constitucionais reforçam a quase exclusividade municipal para tratar da política de desenvolvimento urbano local e - frente a competência concorrente estadual. Surge daí, por conta de dificuldades de interpretação do texto constitucional, a maior parte dos conflitos entre Estados-membros e Municípios, sobre os quais o Supremo Tribunal Federal vem estabelecendo jurisprudência visando a solução destas questões..

Quanto a competência comum, como se trata de incumbência para se efetivar a competência material, ou seja, para a prática de atos administrativos concretos, o tratamento deverá ser o mesmo que o aquele descrito para a competência concorrente.

Já no âmbito da competência exclusiva, aquela que dá ao Estados-membros a função de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e planejar e executar suas funções públicas de interesse comum, conclui-se que se configura na oportunidade mais efetiva - e o mais segura juridicamente falando - de atuação concreta destes entes em relação a matéria urbanística. Trata-se do momento quando o interesse metropolitano passa a figurar como sendo o verdadeiro interesse local e, sendo assim, o Estado-membro pode legislar, através de normas de efeito concreto e direto, dentro da estrutura urbana, sem que haja conflito com a autonomia municipal.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo: Edição Especial em Comemoração aos 10 Anos de Constituição Federal por ocasião do XXIV Congresso Nacional de Procuradores do Estado**, São Paulo, p.11-49, set. 1998. Semestral. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

BRASIL. Constituição (1969). Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969. Altera dispositivos da Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**: Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm#nova redação](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm#nova%20reda%C3%A7%C3%A3o)>. Acesso em: 30 maio 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 abr. 2014.

BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Lei Complementar 14/73**. Brasília, DF, 11 jun. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm>. Acesso em: 30 maio 2014

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Estatuto da Cidade**. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 30 abr. 2014.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.. **Lei 6.766/79**. Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 30 abr. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 485583, Recurso Extraordinário Constitucional, Competência Legislativa, Direito Ambiental e Urbanístico, Exigência (com base em Lei Estadual) de demolição de prédio cuja construção foi autorizada pelo Município, alegação de usurpação da Competência Legislativa Municipal: Improcedência. Precedentes, Recurso ao qual se nega seguimento. Paulo Dechandt Cordeiro. Estado do Paraná. Relator: Ministra Carmen Lúcia. Brasília, DF, 01 de fevereiro de 2010. **RE/485583 - Recurso Extraordinário**. Brasília, 23 fev. 2010.

CEPAM, Fundação Prefeito Faria Lima -. **Estatuto da Cidade**. São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Estatuto_da_cidade.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2014.

COSTA, Regina Helena. Reflexões sobre os Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. In: SÃO PAULO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. (Org.). **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1999. p. 11-19.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **A Competência dos Estados-membros no Direito Urbanístico**: Limites da Autonomia Municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 185 p.

HENRIQUES FILHO, Tarcísio. Regiões metropolitanas e autonomia dos municípios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 264, n. 00, p.135-159, 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/14079/12946>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

MONTEIRO, Bruna da Costa. **Os obstáculos enfrentados na efetivação do Planejamento Urbanístico Brasileiro**. 2011. 70 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

PRESTES, Vanesca Buzelato. A Lei Federal nº 6.766 e a Competência nas Constituições Brasileiras. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 6, p. 289-302, nov. 1993. Disponível em: <http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1283280746.pdf>. Acesso em: 30 maio 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 470 p.

SILVA, José Afonso da. Terceira Parte: Da Organização do Estado e dos Poderes: Título I: da Estrutura Básica da Federação: Capítulo II: Da Repartição de Competências. In: SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 477-483.