

Congressista: Ronaldo Gerd Seifert <sup>1</sup>

*Tema número 1: Revisão da Lei Federal do Parcelamento do Solo.*

**Título: Competência Urbanística e a lei de Parcelamento do Solo**

**SUMÁRIO:**

- I – COMPETÊNCIA: NOÇÕES GERAIS E CONCEITO
- II – DIVISÃO DO PODER
- II – DIVISÃO DO PODER NO ESTADO BRASILEIRO
- IV - COMPETÊNCIA NORMATIVA DE NORMAS RELATIVAS AO PARCELAMENTO DO SOLO
- V - NORMAS GERAIS
- VI – NORMAS GERAIS NO DIREITO URBANÍSTICO
- VII - NORMAS GERAIS E PARCELAMENTO DO SOLO
- VIII - LEI 6.766/79

**I - COMPETÊNCIA: NOÇÕES GERAIS E CONCEITO:**

Em um modelo democrático, o poder de legislar emana do povo (art. 1º, CF), portanto, cabe à Carta Política o fundamento de toda a competência e, pelo mesmo motivo, o exercício da competência é uma função pública.

É comum a noção de que competência compreende um determinado círculo de poderes conferidos a uma determinada pessoa. Nas palavras de José Afonso da Silva, competência “consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de

---

<sup>1</sup> Advogado em Campinas, professor das Faculdades de Valinhos e mestrando em Direito Urbanístico e Ambiental pela PUC-SP.

matérias sobre as quais se exerce o poder de governo”<sup>2</sup>. Em outro ponto de sua obra ensina que competência “é a faculdade conferida juridicamente a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”<sup>3</sup>.

Para uma correta apreensão de competência no Estado brasileiro, necessário se faz conhecer a sua estrutura de divisão de poder.

## **II – DIVISÃO DE PODER**

Como todo Estado moderno, o poder político no Brasil é tripartite. Conforme artigo 2º CF, são autônomos e harmônicos o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Esse modelo de divisão de poder é *funcional*, ou seja, cada um exerce uma função específica dentro do Estado.

Interessa predominantemente a este estudo a função legislativa, cuja definição extraímos da obra do professor Celso Antônio Bandeira de Mello: “função legislativa é a função que o Estado, e somente ele, exerce por via de norma gerais, normalmente abstratas, que inovam inicialmente na ordem jurídica, isto é, que se fundam diretamente e imediatamente na Constituição”<sup>4</sup>.

Em decorrência do modelo federativo adotado, outra divisão do Poder do Estado brasileiro é a *espacial*. Nessa forma de divisão, o poder é conferido à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios.

Ao mesmo tempo em que os entes compõem de forma indissolúvel o Estado brasileiro (art. 1º CF), eles são autônomos entre si (art. 18 CF). Portanto, “não se pode falar em hierarquia entre tais organismos estruturantes do modelo federativo nacional”<sup>5</sup>.

A compreensão de que não existe hierarquia entre os entes da Federação é importante para esclarecer que um ente da federação não pode ampliar, restringir ou submeter o poder de outro ente. Todos os poderes são

---

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 496.

<sup>3</sup> Iden, p. 479.

<sup>4</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 35-6.

<sup>5</sup> TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 808.

hierarquicamente iguais, decorrentes direta e imediatamente de uma mesma fonte: a Constituição.

Como afirma André Ramos Tavares, “não havendo hierarquia entre os entes federativos, e para garantir-lhes a autonomia, as Constituições procedem uma divisão de competências”<sup>6</sup>.

Dessa feita, cabe à Constituição estabelecer as competências, sendo que eventual privilégio de poderes de um ente sobre outro não advém de hierarquia entre os poderes constituídos, mas de prévia divisão de competência estabelecida pela própria Constituição. Queremos destacar, portanto, que entre os poderes não há hierarquia, pois um não se submete a outro, ainda que o exercício de competência de um ente possa delimitar hierarquicamente o exercício de competência de outro ente, como ocorre na *norma geral*.

### **III – DIVISÃO DO PODER NO ESTADO BRASILEIRO**

A divisão de poder pelo critério espacial é o objeto desse tópico. Qual competência cabe à União, aos Estados, aos municípios e ao Distrito Federal? A noção geral dessa distribuição de competência será aqui tratada.

A divisão de competência deve seguir o princípio geral de predominância de interesse, sendo que à União cabem matérias de predominante interesse nacional, aos Estados, predominante interesse regional e, por fim, aos municípios, predominante interesse local.

Importante destacar o termo *predominante*, pois, ainda que mediatamente, todas as matérias são de interesse nos três níveis, devendo receber a competência o ente que detém a predominância do interesse.

Esse critério seria suficiente para a divisão de competência se não fosse fluido, o que faz com que em alguns casos seja de difícil verificação. Não é por menos que sempre se faz necessário uma designação mais clara e objetiva da competência.

José Afonso traz, em estudo de direito comparado, algumas técnicas de distribuição de competência normativa entre os entes de uma federação. Ele

---

<sup>6</sup> Iden, p. 836.

elencas modalidades<sup>7</sup>. Importa destacar que, no Brasil, é aplicado um sistema complexo que “procuram compatibilizar a autonomia de cada uma com a reserva de campos específicos que designem áreas exclusivas, ou simplesmente privativas com possibilidade de delegação, áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas e setores concorrentes”<sup>8</sup>.

Pode-se classificar as competências legislativas em: 1) *exclusiva*, por ser atributo de uma entidade com exclusão das demais (art. 21 CF); 2) *privativa*, por ser própria de uma entidade, mas com possibilidade de delegação (art. 22 CF); 3) *concorrente*, por possibilitar que diferentes entes disponham, por meio de *normas gerais*, sobre o mesmo assunto, sendo que há primazia do poder de um ente sobre o outro (art. 24, § § §, 1º, 3º e 4º CF); *suplementar*, por permitir a particularização ou desdobramento das normas gerais em conformidade com os interesses regionais ou locais (art. 24, § 2º; art. 30, II CF).

A partir de uma análise da competência normativa de cada ente, pode-se afirmar que a *União* possui competência normativa *enumerada*, pois só legisla sobre assuntos que lhe são expressamente outorgados constitucionalmente. Já os *municípios* possuem competência indicativa, visto possuir algumas matérias enumeradas, ser o detentor de normas de interesse predominantemente local e por poder suplementar *normas gerais* (art. 30 CF). Por fim, os *Estados* possuem competência normativa *residual*, visto que legislam sobre todos os assuntos que não lhes são vedados (art. 25, § 1º, CF);

#### **IV - COMPETÊNCIA NORMATIVA DE NORMAS RELATIVAS AO PARCELAMENTO DO SOLO**

A Constituição Federal traz os seguintes preceitos que delinham diretamente as competências normativas relativas ao parcelamento do solo urbano.

“Art. 21 Compete à União:

---

<sup>7</sup> Op. Cit. P. 478.

<sup>8</sup> Iden, p. 479.

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;”

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

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

(...)

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

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

§ 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.”

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

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

Nos artigos 21 e 24 da Constituição estão fundamentadas as competências normativas da União que se limita à edição de *normas gerais*. No artigo 30, pode-se verificar a competência municipal para legislar sobre o tema, que, pela forma disposta na Constituição, se dá supletivamente às *normas gerais* editadas pela União.

Por se tratar de matéria de competência concorrente, um estudo sobre *normas gerais* é fundamental para a correta compreensão dos limites impostos ao legislador federal. É o que pretendemos fazer a seguir em breves palavras.

## **V - NORMAS GERAIS**

### **A – Generalidade:**

Primeiro ponto a ser destacado é que qualquer norma, por si só, é geral. A Constituição explicita *normas gerais* porque esta contém um conteúdo de generalidade aguçado, peculiar.

### **B – Finalidade:**

Pode parecer precipitado iniciarmos o estudo das *normas gerais* por sua finalidade. No entanto, entendemos ser útil porque, a partir de seu *telos*, ficam didaticamente mais acessíveis a análise dos limites e características do instituto.

Encontramos nas obras de Alice Gonzáles e Geraldo Ataliba descrições muito pertinentes da finalidade das *normas gerais*, de forma que, em conjunto, abarcam os pontos principais desse tópico.

Alice explica com sua distinta sapiência:

“Surgem normas gerais quando, por alguma razão, convém ao interesse público que certas matérias sejam tratadas por igual, entre todas as ordens da Federação brasileira, para que sejam devidamente instrumentalizados e viabilizados os princípios constitucionais com que guardam pertinência”<sup>9</sup>.

Vislumbra-se, portanto, que a Constituição valoriza que tais matérias sejam tratadas por todos os entes da federação, porém de forma uniformizada e de acordo com os interesses predominantes. Cabe à *norma geral*, portanto,

---

<sup>9</sup> BORGES, Alice Gonzalez. *Normas gerais nas licitações e contratos administrativos*. Revista de Direito Privado. 96, p. 84.

trazer diretrizes e princípios para manter uma certa uniformidade sem agredir a autonomia dos demais entes.

O ilustre Geraldo Ataliba, por sua vez, explica as finalidades das *normas gerais* da seguinte forma:

“Prevenir possíveis conflitos ocoríveis nos pontos de atritos previsíveis ou nas áreas não definidas, não atribuídas explícita ou implicitamente a qualquer pessoa pública”<sup>10</sup>(Geraldo Ataliba citado por José Afonso da Silva, p. 66)

Para se garantir a autonomia dos entes da Federação é necessário que conflitos normativos devam ser evitados, motivo por que se define com a máxima nitidez possível a competência de cada um deles. Dessa forma, pode-se verificar que sempre deverá haver a prevalência das normas de um determinado ente sobre as normas de outro ente em consonância à competência distribuída. Portanto, as *normas gerais* mantêm o equilíbrio do sistema, não podendo interferir nas matérias pertinentes às normas suplementares.

### C - Características:

As *normas gerais* já foram objeto de diversos estudos de grandes juristas. Não hesitaremos em trazer lições e conclusões de renomados juristas para traçar as características das *normas gerais*.

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>11</sup> traz dois pontos cruciais das *normas gerais*: a) As *normas gerais* tratam de fundamentos, princípios, diretrizes para as leis que as sucederão. Por isso, a *norma geral* não poderá exaurir o assunto versado; b) as *normas gerais* trazem preceitos que devem valer para todo o país, em outras palavras, não possui o condão de deferentemente os princípios e diretrizes em cada região.

---

<sup>10</sup> Geraldo Ataliba citado por José Afonso da Silva em *Direito Urbanístico brasileiro*. São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 66 e 66.

<sup>11</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 499.

José Afonso da Silva destaca que as *normas gerais*: 1) são responsáveis pela criação de *princípios e diretrizes* de ação; 2) não regulam situações fáticas, mas criam uma normatividade - por meio de diretrizes, balizas, quadros - a ser obedecida pelo legislador das três esferas da federação (direito sobre direito); 3) a *norma geral* tem fundamento Constitucional. Para ele, “normas gerais são, portanto, normas de *leis*, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios”<sup>12</sup>.

Lúcia Valle Figueiredo explica que as *normas gerais* “são destinadas aos legisladores e intérpretes como normas de sobredireito”<sup>13</sup>. Hierarquicamente, estão diretamente abaixo da Constituição e acima das demais normas (gerais em sentido Kelseniano). Ela traça as características das *normas gerais* em três pontos: “a) disciplinam, de forma homogênea, para as pessoas políticas federativas, nas matérias constitucionalmente permitidas, para garantia da segurança e certeza jurídicas; b) não podem ter conteúdo particularizante que afete a autonomia dos entes federados, assim não podem dispor de maneira a ofender o conteúdo da Federação, tal seja, não podem se imiscuir em assuntos que devam ser tratados exclusivamente pelos Estados e Municípios; c) estabelecem diretrizes sobre o cumprimento dos princípios constitucionais expressos e implícitos”<sup>14</sup>.

Vale destacar o grande trabalho de Diogo Figueiredo Moreira Neto que sintetizou as principais características trazidas por grandes autores do tema. Tal estudo precede a nossa Constituição, porém, é de grande valia ao conhecimento das *normas gerais*, motivo por que o trazemos à colação em nota de rodapé<sup>15</sup>. Ele conceitua *normas gerais* como:

---

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico brasileiro*. São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 66 e 67.

<sup>13</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros Editores, 2004, 464.

<sup>14</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros Editores, 2004, 466.

<sup>15</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada*. Brasília: Revista de Informação Legislativa, ano 25, n. 100, out/dez 1988, p. 149 - “a) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais (Bühler Maunz, Burdeau, Pontes, Pinto Falcão, Cláudio Pacheco, Sahid Maluf, José Afonso da Silva, Paulo de Barros Carvalho, Marco Aurélio Greco); b) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado (Matz, Bühler, Maunz, Pontes, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Paulo de Barros Carvalho e Marco Aurélio Greco); c) devem

“declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos<sup>16</sup>”.

Por fim, destacamos primorosa obra de Alice Gonzáles Borges que traz características das *normas gerais* com maestria:

“a) as normas gerais, no ordenamento brasileiro, são pertinentes aos interesses do Estado Federal total, global, impondo-se os seus comandos a todas as unidades da Federação, inclusive à União, em abrangência nacional. É só pelo exame material do seu conteúdo, que se há de identificá-las e extremá-las, uma vez que a lei de caráter nacional é, formalmente, da mesma hierarquia que as demais leis ordinárias, da competência das ordens federadas;

“b) as normas gerais são as que instrumentalizam princípios constitucionais, em aspectos cuja disciplina uniforme seja essencial à atuação integral do preceito que as fundamenta;

“c) as normas gerais são necessariamente de caráter mais genérico e abstrato do que as normas locais. Constituem normas

---

ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos (Pinto Falcão, Souto Maior Borges, Paulo de Barros Carvalho, Carvalho Pinto e Adílson Abreu Dallari); d) devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas (Pinto Falcão, Carvalho Pinto e Adílson Abreu Dallari); e) só cabem quando preencham lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflito (Paulo de Barros Carvalho e Geraldo Ataliba); f) devem referir-se a questões fundamentais (Pontes e Adílson Abreu Dallari); g) são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados (Pontes, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Paulo de Barros Carvalho e Adílson Abreu Dallari); h) não são normas de aplicação direta (Burdeau e Gáudio Pacheco).”

<sup>16</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada*. Brasília: Revista de Informação Legislativa, ano 25, n. 100, out/dez 1988, p. 159.

de leis, direito sobre direito, determinam parâmetro com maior nível de generalidade e abstração, estabelecidos para que sejam desenvolvidos pela ação normativa subsequente das ordens federadas;

“d) não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixem à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam;

“e) são normas gerais de aplicação as que visam a determinar regras de atuação uniforme, objetivando prevenir possíveis conflitos de atribuição entre as entidades locais, ou a vulneração dos princípios constitucionais da igualdade e da vedação da discriminação entre as unidades federadas ou entre os cidadãos destas, como condição necessária à plena realização dos preceitos fundamentais em que se apóiam;

“f) não são normas gerais as que possam excluir, embaraçar ou dificultar o exercício da competência suplementar das ordens federadas, com quebra de suas autonomias administrativas constitucionalmente asseguradas;

“g) são normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos.<sup>17</sup>”

Antes de prosseguirmos, será feita uma breve análise das principais características acima elencadas.

As *normas gerais* devem ser aplicáveis em todo o território nacional. Não podem se ater a apenas algumas realidades regionais ao revés de outras, muito pelo contrário, seu objetivo é unir em diretrizes de potencialização principiológica os caminhos em que devem seguir todos os demais entes. Tal unidade de tratamento não significa que a federação esteja se na autonomia

---

<sup>17</sup> BORGES, Alice Gonzalez. *Normas gerais nas licitações e contratos administrativos*. Revista de Direito Privado. 96, p. 84 e 85.

dos demais entes. Muito pelo contrário, a imensa diversidade existente em nosso país, faz com que as *normas gerais* contenham um alto grau de abstração, sob pena de desrespeito às peculiaridades locais e regionais.

As *normas gerais* são normas que vão vincular o legislador das normas suplementares. Assim, este não poderá se furtar a legislar dentro dos limites impostos pela *norma geral*. Em outras palavras, as *normas gerais* coarctam o conteúdo discricionário do legislador suplementar.

Embora seja possível dizer que as *normas gerais* sejam hierarquicamente superiores às normas suplementares, não podem atuar de forma a concretizar o conteúdo normado, ou seja, não podem estatuir de forma pormenorizada do conteúdo de forma a suprimir a autonomia legislativa dos demais entes. Portanto, sempre que um conteúdo for regulado de forma demasiadamente concreta, não poderá ser considerada *norma geral* sob pena de desrespeitar a competência dos demais entes.

A própria Constituição, em seu artigo 24, explicita o termo “*normas gerais*”. Ora, como já assinalado, a regra das normas criadas por meio do exercício da função legislativa é que estas sejam gerais no sentido kelseniano. Portanto, a própria Constituição usou a expressão “*normas gerais*” como meio de destacá-las das demais normas (que por si só já são gerais) porque um grau elevado de generalidade e abstração é de sua natureza. Entender plausível que uma norma regule diretamente situações concretas é desvirtuar a sua natureza. Sempre que uma norma tratar de forma minuciosa ou pormenorizada não será esta uma *norma geral*.

A *norma geral*, portanto, deve permitir que o legislador atue com certa liberdade e autonomia. Uma forma de se vislumbrar essa autonomia é analisando o espectro de diversidade que resta ao legislador suplementar. Por exemplo, pode-se analisar se os municípios têm meios de tratar do mesmo assunto regulado por *norma geral* com certa diversidade e em consonância com as necessidades e interesses locais. Se a capacidade dos municípios de aplicar os princípios e diretrizes em conformidade com as peculiaridades locais forem restritas e limitadas, a *norma geral* será inconstitucional.

Dessa forma, é imprescindível que se estabeleça com a maior clareza e objetividade possível os limites das *normas gerais*. Ponto desafiador ao jurista é diminuir a amplitude da chamada *zona cinzenta* entre *norma geral* e norma

particularizante. Esse *ponto de indefinição* é comum quando se diferencia objetos por critério gradual, de forma que os extremos são facilmente destacáveis, mas a zona de transição não é objetivamente demarcada. No que tange às *normas gerais*, complexo é o estabelecimento do grau mínimo de generalidade, para que não interfira na competência suplementar. Um dos objetivos do presente estudo é diminuir a zona de penumbra no que tange a lei de parcelamento do solo urbano.

Outro ponto de grande pertinência, que nenhum jurista deve ignorar é que as *normas gerais* são identificadas materialmente, ou seja, pelas características do seu conteúdo normado. Ou seja, em uma mesma lei federal, pode haver normas nacionais (*normas gerais*) e normas federais em seu sentido estrito. Só as primeiras subordinarão os demais entes da federação, as segundas são válidas especificamente para a esfera de atuação da União.

Embora não haja grandes controversas a respeito desse ponto, não é comum que juristas analisem uma lei com tal cuidado, de forma a considerar alguns dispositivos como *normas gerais* ao invés de normas federais, pelo simples fato de estarem contido em uma lei cujo caráter predominante é o de lei nacional. É tarefa do jurista encontrar quais normas são gerais e quais não são. O presente trabalho visa fomentar uma visão crítica ao jurista nesse aspecto, para que efetue uma correta interpretação da lei.

## **VI – NORMAS GERAIS NO DIREITO URBANÍSTICO**

O parcelamento do solo é objeto do Direito Urbanístico. Portanto, como estamos partindo do geral para o específico, faremos breve menção aos autores que se dedicaram de alguma forma ao tema de competência urbanística antes de tratarmos especificamente do competência relacionada ao parcelamento do solo.

Lúcia Valle Figueiredo<sup>18</sup> e Daniela Campos Libório Di Sarno<sup>19</sup> destacam a aplicação das normas concorrentes nesse ramo do Direito.

---

<sup>18</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros Editores, 2004, p. 36.

O professor José Afonso da Silva, em sua preciosa obra *Direito Urbanístico brasileiro*, assinala a importância das *normas gerais* e afirma que o conteúdo do 182 - “*diretrizes gerais fixadas em lei*” - tal qual o conteúdo do inciso XX do artigo 21 - *diretrizes do desenvolvimento urbano* - devem ser veiculadas mediante lei federal de *normas gerais*, de que cogitam o artigo 24, I e § 1º.

Adiante traça alguns limites para a *norma geral* urbanística:

“só podem ser consideradas normas gerais urbanísticas aquelas que, expressamente mencionadas na Constituição, fixem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento urbano nacional, estabeleçam conceitos básicos para a sua atuação e indiquem os instrumentos para a sua execução”<sup>20</sup>.

Fica claro, mais uma vez, que as *normas gerais* não têm o condão de pormenorizar ou concretizar o conteúdo da norma, mas apenas balizar os caminhos a serem tratados especialmente pelo município.

A professora Odete Medauar, traz em seu trabalho alguma preocupação com as diferenças entre diretrizes e *normas gerais*. Tal preocupação é pertinente porque o art. 24, § 1º, CF, utiliza a expressão *normas gerais*. Já os artigos 21, XX e 182 mencionam o termo *diretrizes*. Ela explica que as leis de diretrizes contêm, de regra, objetivos, princípios, indicadores para elaboração de textos normativos e para as práticas administrativas e conclui que:

“a Lei Maior, no campo urbanístico, tanto se refere a normas gerais quanto a diretrizes, o que se mostra equivalente (...). Leis de normas gerais e leis de diretrizes apresentam igual repercussão quanto ao caráter impositivo e vinculante sobre

---

<sup>19</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Competências Urbanísticas*. (in) Estatuto da Cidade. (coords.) Adilson Abreu Dallari, Sérgio Ferraz. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 65.

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico brasileiro*. São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 66 e 68.

as normas dos Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>21</sup>” (p. 21).

Pelas palavras acima citadas, pode-se verificar que a autora entende que *normas gerais* e *diretrizes* sejam termos referentes a coisas diversas, embora equivalentes. Se assim for, é pertinente a indagação se de alguma forma tal diferença terminológica assinalada pela doutrina traz repercussão prática.

É praticamente unânime entre a doutrina que *normas gerais* estatuem *diretrizes*, fundamentos, princípios. Como se vê, *diretriz* é um dos objetos da *norma geral*.

Portanto, assim como a autora, não acredito que exista repercussão prática por ter a Constituição utilizado a expressão *normas gerais* (art. 24) e *diretrizes* (art. 21), porque a noção de *diretriz* está contida na noção de *norma geral*. Não há equívoco nessa compreensão porque as *diretrizes* para “o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (artigo 21, XX ) estão contidas na noção de *normas gerais urbanísticas* (art. 24, I).

Ademais, o artigo 182 fala de valores mais amplos que não se limitam às *diretrizes* do artigo 21, mas a todo complexo de normas do Direito Urbanístico, de forma a ter correto respaldo no inciso I do artigo 24.

Portanto, pode-se verificar que o texto constitucional recebe a semântica dos adotada pela doutrina e de forma coerente mantém a integridade lógica do seu sistema de competência.

Destaca-se que o inciso XX do artigo 21 não é inútil, pois, embora seu conteúdo já esteja englobado em *normas gerais* urbanísticas (art. 24, I ), entendemos que possui uma finalidade específica, qual seja a de estabelecer obrigação e responsabilidade mais densa de a União ditar tais *diretrizes*. O *desenvolvimento urbano*, em especial, da *habitação*, do *saneamento básico* e dos *transportes urbanos* são prioridades estabelecidas constitucionalmente para Poder Público, conseqüentemente, de valor adensado no Direito Urbanístico.

---

<sup>21</sup> MEDAUAR, Odete. *Diretrizes*. (in) Estatuto da Cidade. (orgs.) Odete Medauar, Fernando Dias Menezes de Almeida. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 21.

Outro ponto que merece ser destacado nesse tópico é a vinculação das *normas gerais* aos princípios informadores do Direito Urbanístico. Sem entrarmos em estudos aprofundados quanto à principiologia dominante no Direito Urbanístico, entendemos que, além de diversos princípios inerentes ao Direito Administrativo, o Direito Urbanístico é informado pelo princípio do planejamento, princípio da função social da propriedade e princípio da função social da cidade.

Dessa feita, as *normas gerais* estão fadadas a potencializar tais princípios. As *normas gerais*, além de poderem trazer expresso cada um dos princípios, podem e devem instrumentalizar tais princípios. Os objetivos, as diretrizes, os instrumentos trazidos por *normas gerais* apontam caminhos para a concreção dos próprios princípios, sem ainda concretizá-los. Pode-se dizer que, em grau de generalidade, os princípios são ainda mais abstratos que as diretrizes, os objetivos e os instrumentos; embora todos eles possuam um grau de generalidade elevado a ponto de estarem contidas nas *normas gerais*.

## **VII - NORMAS GERAIS E PARCELAMENTO DO SOLO**

Como qualquer norma geral, a lei nacional de parcelamento do solo urbano, atualmente Lei 6766/79, deve abarcar a principiologia trazida pelo ordenamento jurídico, especialmente referente ao Direito Urbanístico.

Não é novidade que as *normas gerais* de parcelamento representem fortes vetores de concreção do princípio do planejamento, princípio da função social da propriedade e da função social da cidade.

Antes de analisarmos em específico algumas normas da Lei 6766/79, mister se faz tratar de forma mais ampla os limites de generalidade impostos ao legislador dessa matéria.

Primeiramente, acreditamos que o inciso XX do artigo 21 da Constituição, ao tratar que cabe à União o dever de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclui a noção de parcelamento do solo. Se é certo que o valor *desenvolvimento urbano* pode ser pensado de forma imaterial, considerando a somatória de circunstâncias que contribuem para uma saudável vida do habitante urbano, por um outro lado, não cabe ao intérprete

constitucional limitar seu significado tão somente ao seu conteúdo imaterial, se assim não faz a sistemática da própria Constituição, mesmo porque o atingimento de tal valor imaterial não seria possível sem intervenções na estrutura concreta da cidade. Portanto, o *desenvolvimento urbano* inclui necessariamente a expansão urbana e o parcelamento do solo.

Dessa feita, assim como assinalado no ponto anterior, o inciso XX do artigo 21 traz densidade a reforça a importância de o Poder Público intervir nesse âmbito. A competência dada à União é acompanhada de um dever político<sup>22</sup>. Portanto, a vigência da Lei 6766/79 corresponde a observância de valores constitucionais, de forma que a sua revogação, diante da eficácia negativa, deve ser apenas efetivada pela publicação de outra norma que regule a matéria.

Não discutimos a importância da intervenção normativa por lei nacional na matéria de parcelamento. No entanto, há de se destacar, mais uma vez, que tal intervenção possui limites inerentes à qualquer norma geral e reforçados pelo inciso VIII do artigo 30 da Constituição, assim disposto:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*(...)*

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

Tal dispositivo é referente à competência material e normativa, visto não ser possível criar obrigações e limitar direitos dos administrados mediante lei (art. 5º, II).

Diferentemente do que se dá com grande parte das competências normativas suplementares dos municípios, cuja titularidade decorre dos incisos I e II do mesmo artigo, o parcelamento, como objeto da função legislativa municipal, possui uma proteção e previsão especial. Trata-se de matéria de competência legislativa expressamente conferida aos municípios.

---

<sup>22</sup> DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003, p. 118 e 120.

A primeira vista, poderia o intérprete acreditar que a competência para parcelamento é exclusivamente urbanística. No entanto, diante de uma interpretação sistêmica da Constituição, não se pode negar o caráter suplementar de tais competências. Diante do inciso XX do artigo 21, do inciso I e § 1º do artigo 24 e da expressão “no que couber” do artigo 30, não há meio de se negar a pertinência da norma geral de parcelamento.

Se a norma geral de parcelamento está incluída entre as competências da União, a promoção do adequado ordenamento do solo mediante seu parcelamento é competência intangível dos municípios de forma que acreditamos que norma geral está terminantemente limitada a intervir nessa competência de forma a embaraçar ou obstruir o ordenamento do solo pelo município.

Será embaraçosa a norma que interferir na atuação concreta do município sem um respaldo principiológico que justifique tais limitações. Isto é, não havendo um vetor decorrente de princípios que dê fundamento a uma limitação à atuação municipal, a norma geral será inconstitucional e não vinculará a atuação do ente municipal. É certo que princípios, em circunstâncias específicas, podem apontar valores conflitantes. Nesse caso, a norma geral poderá determinar qual princípio favorece e limitar a atuação municipal, no entanto, tal decisão não poderá infringir em demasia o princípio da razoabilidade, ou será inconstitucional.

Como conclusão desse singelo estudo, procuraremos analisar algumas *normas gerais* da Lei 6766/79 sob o aspecto de grau de generalidade com o intuito de verificar se excede a competência federal ou não. Apenas, salientamos que não faremos a análise sobre todos os dispositivos, pois visamos a instrumentalização do intérprete e não a saturação da análise da lei.

## **VIII - LEI 6.766/79**

Primeiramente, em relação ao parágrafo único do artigo primeiro, há de ser destacado que tal dispositivo é inconstitucional. A competência dos municípios e Estados editarem normas suplementares é prevista constitucionalmente.

Embora a definição desse tópico como inconstitucional pareça irrelevante, especialmente porque esse dispositivo não contraria diretamente o que está previsto na Lei Maior, é imprescindível tal assertiva porque se a competência municipal fosse considerada decorrente dessa lei, não haveria, sequer, motivo para se fazer o presente estudo, visto que a competência dos municípios seria simplesmente o conteúdo remanescente da própria lei. No entanto, não é assim que ocorre, pois a competência é definida constitucionalmente, de forma que a União não pode interferir na autonomia municipal. Em outras palavras, a competência municipal não se atém ao remanescente da Lei de Parcelamento, mas ao que lhe foi conferido pela Carta Maior.

O artigo 3º da lei trata do tipo de solo em que pode ocorrer parcelamento. As suas diretrizes garantem que o parcelamento não ocorra em solo inadequado à expansão urbana. No *caput*, exige-se que a área a ser parcelada esteja ao menos como zona de expansão urbana. Essa norma garante que a expansão urbana se dê de forma ordenada em regiões previamente separadas para tanto. Permite, portanto, que a expansão ocorra em área com amplo estudo e planejamento municipal visando o correto desenvolvimento para cada área.

Já o seu parágrafo único garante que não ocorra parcelamento em área geologicamente não propícia à edificação ou urbanização. Destaca-se que em seus três primeiros incisos não há proibição absoluta de parcelamento, já nos dois últimos, embora não haja exceção expressa à proibição, a existência de conceitos legais indeterminados permite a análise do caso concreto, não inviabilizando a verificação concreta pelo município responsável. Percebe-se com nitidez que tratam-se de valores relacionados ao princípio da função social da propriedade e princípio da função social da cidade. Portanto, não é permitida a construção nos determinados tipos de terreno, exceto, quando possível, se tomadas as devidas medidas de solução. Destaca-se que não há inserção na órbita de competência municipal, pois garante a salubridade urbana em todo o território nacional, situação mínima cuja peculiaridade local não justifica o seu desrespeito.

Verifica-se no *caput* do artigo 2º que a *norma geral* faz limitações específicas ao modelo de parcelamento urbano. Ou o parcelamento se dá por desmembramento ou por loteamento.

Os dois primeiros parágrafos do artigo 2º trazem os conceitos de loteamento e desmembramento. Dessa feita, os municípios estão proibidos de aprovar projeto de parcelamento não condizente com uma dessas modalidades.

O artigo 4º traz exigências específicas que acompanham o loteamento. Como se pode verificar, de uma forma geral as normas ali existentes não trazem mecanismos e exigências absolutamente concretizadas. Em todas elas, há uma razoável discricionariedade do legislador municipal.

Portanto, se positivamente não há uma metodologia de como exatamente deverá ocorrer o loteamento, a contrário senso, pode-se vislumbrar algumas proibições concretas. Por exemplo, no inciso I, fica evidente a proibição de loteamento que não possua sistema de circulação, destinação de áreas públicas, destinação de áreas para a construção de equipamentos urbanos. Há proibição, também, de que tais destinações sejam inferiormente desproporcionais à demanda que a densidade prevista em Plano de Zoneamento ou Plano Diretor definiu para tal área. Dessa forma, o princípio da função social da cidade está amplamente defendido, viabilizando a vida urbana no aspecto externo às edificações, especialmente as funções de circulação (própria locomoção e proximidade de equipamentos urbanos essenciais) e lazer (relacionado a áreas de diversão e descanso).

O inciso IV proíbe a inexistência de articulação entre os sistemas de circulação (novo e antigo). Garante a salubridade da cidade, especialmente em sua função de circulação. O inciso III, por sua vez, visa garantir a preservação dos mananciais concretizando o objetivo de equilíbrio ecológico mesmo dentro dos municípios e outros princípios mais.

O que há de ser destacado é o limite imposto pelo inciso II do artigo 4º. Ficou, portanto, estabelecido um critério mínimo nacional de área dos lotes. Em decorrência dessa norma, é corrente na doutrina e jurisprudência a proibição de parcelamento cujos lotes tenham área menor que 125m<sup>2</sup>. O mesmo dispositivo não permite lotes cuja frente tenha menos que 5 m de extensão.

Considera-se, portanto, que um lote inferior a essas dimensões possui sua utilidade demasiadamente reduzida e prejudica algumas necessidades inerentes a qualquer edificação, como mínimo de luminosidade, área livre, ventilação e adequação de número mínimo de área construída.

Questionável é a competência da União em estabelecer um limite mínimo que possa ser incondizente com a peculiaridade de cada região. Em outras palavras, seria esse limite trazido por *norma geral* de diretriz um padrão que não desrespeita as peculiaridades locais? Seria esse padrão condizente com todas as realidades urbanas no país em todas as suas circunstâncias?

Entendo que tal limitação pode contrariar interesses locais preponderantes que, em dadas situações, não deixariam de corresponder aos ditames das necessidades de salubridade. Um exemplo seria o desdobro de área condominial adquirida por meio de usucapião coletivo, cujas ocupações individuais raramente ultrapassam os 125m<sup>2</sup>. Tal possibilidade ampliaria os efeitos da regularização fundiária e não mitigaria em concreto os ditames de salubridade.

Outro exemplo seria a criação de lotes em zona estritamente comercial. Não há necessidade de um estabelecimento comercial estar situado em lote igual ou superior a 125m<sup>2</sup>. Inclusive, em forma de condomínio ou por contrato de *shopping center*, estabelecimentos comerciais gozam de espaço inferior aos 125m<sup>2</sup>, sem, contudo, estarem aquém das exigências mínimas de salubridade. A um município, conforme planejamento, pode interessar que determinada área do parcelamento seja destinada exclusivamente a pequenos estabelecimentos comerciais de forma que o limite mínimo imposto pela lei possa embaraçar sua competência local.

Portanto, entendemos que o limite mínimo de 125m<sup>2</sup> imposto pela Lei 6.766/79 pode ser afastado em determinadas circunstâncias por se imiscuir em zona de competência municipal.

Quanto à possibilidade de regulamentação dos chamados loteamentos fechados, entendo pertinente que uma norma estabelecesse os seguintes critérios, o que fazemos sem rigor técnico-legislativo:

- 1) Primeiramente, que não haveria problema na criação de loteamentos fechados de pequeno porte, cuja área não exceda ao de um quarteirão,

rodeado por vias de circulação, não havendo embargo, inclusive que fosse um único lote comercializado em forma de condomínio especial. Para tanto, a Lei de Zoneamento ou o Plano Diretor deverá prever a área máxima de um quarteirão na região parcelada. O tamanho do quarteirão deve considerar, conforme a peculiaridade local, deslocamento sadio de pedestres e veículos, para que seus trajetos não sejam desviados em demasia. Na ausência de previsão de área máxima, considera-se quinze mil metros quadrados.

- 2) Caso o loteamento seja maior que o tamanho previsto para um quarteirão, deverá ser realizado um prévio EIV.
- 3) Em ambos os casos, as áreas comuns internas não são consideradas para efeito do disposto no inciso I do artigo 4º da Lei 6.766/78.

## **BIBLIOGRAFIA**

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros Editores, 2006.

BORGES, Alice Gonzalez. *Normas gerais nas licitações e contratos administrativos*. Revista de Direito Privado. 96

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Competências Urbanísticas*. (in) Estatuto da Cidade. (coords.) Adilson Abreu Dallari, Sérgio Ferraz. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros Editores, 2004, p. 36.

MEDAUAR, Odete. *Diretrizes*. (in) Estatuto da Cidade. (orgs.) Odete Medauar, Fernando Dias Menezes de Almeida. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 9ª ed., atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Adilson Abreu Dallari, Daniela Libório Di Sarno. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada*. Brasília: Revista de Informação Legislativa, ano 25, n. 100, out/dez 1988.

RIZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano*. São Paulo:: Revista dos Tribunais, 1996.

SILVA, José Afonso. *Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico brasileiro*. São Paulo, Malheiros Editores, 2006.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2003.