

# OS PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS PARA A ELABORAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL EM MATÉRIA DE DIREITO URBANÍSTICO

Domingos Augusto Taufner\*

## RESUMO

O artigo analisa os pressupostos necessários a uma satisfatória elaboração legislativa do Direito Urbanístico no âmbito municipal. Muito embora esteja expresso no art. 24, I da Constituição que a competência concorrente para legislar na referida matéria é da União, dos Estados e do Distrito Federal, grande parte da produção legislativa em Direito Urbanístico ocorre justamente nos municípios. Aborda que isso ocorre devido à própria Carta Magna, que no seu art. 30 prevê a competência dos municípios para “legislar sobre assuntos de interesse local” (I), “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (II), bem como para “promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (VIII), e que também prescreve no seu art. 182, que a política de desenvolvimento urbano será realizada pelo Poder Público Municipal. Ressalta que o outro motivo da necessidade de produção legislativa municipal de Direito Urbanístico é que essa matéria está afeta ao interesse local, pois se vive nos municípios, exigindo que o legislador esteja próximo da realidade para, respeitadas a Constituição e as normas gerais, consiga elaborar boas regras. O artigo descreve como ocorre a distribuição das competências legislativas para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, focando principalmente naquelas relacionadas direta ou indiretamente ao Direito Urbanístico. Aborda também as normas gerais que existem em uma hierarquia intermediária entre o texto constitucional e a legislação municipal, sendo que dentre as normas gerais a serem abordadas destacam-se o Estatuto da Cidade, a Lei de Parcelamento do solo, a Lei de Zoneamento Costeiro, o Código Florestal dentre outros. O artigo tem como fonte principal a pesquisa realizada nas Faculdades de Vitória (FDV) durante o período de 2003/2004 e que abordou os “conflitos de competências legislativas entre o Município e os demais entes federativos: um enfoque sobre a questão urbanística”. Na referida pesquisa, foram coletados diversos dados a partir de notícias da imprensa e decisões judiciais com o intuito de verificar como foram

---

\* Aluno do mestrado em Direitos e Garantias Constitucionais das Faculdades de Vitória - FDV

resolvidos os principais conflitos de competência legislativa em matéria urbanística. Esses conflitos pesquisados foram os relativos às quatro funções sociais da cidade: moradia, trabalho, lazer e circulação. Uma das conclusões da referida pesquisa foi sobre a necessidade dos legisladores municipais serem mais bem preparados para a elaboração legislativa em Direito Urbanístico. O artigo busca justamente elencar os principais elementos que possam orientar os atores envolvidos no processo legislativo municipal, no sentido de que elaborem leis que atendam às suas necessidades locais, mas que também respeitem os princípios e regras constitucionais, bem como às normas gerais, evitando assim a produção de leis inaplicáveis ou conflitantes com outros entes da federação, contribuindo para o crescimento ordenado e socialmente justo das cidades.

**PALAVRAS-CHAVE: DIREITO URBANÍSTICO MUNICIPAL - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA - LEGISLADORES**

#### **ABSTRACT**

The article analyzes the necessary presuppositions to a satisfactory legislative elaboration of the Urbanistic Right in the municipal scope. Much even so is express in art. 24, I of the Constitution that the competing competence to legislate in the cited substance is of the Union, the States and the Federal District, great part of the legislative production at Urbanistic Right occurs exactly in the cities. It accosts that this occurs due to proper Magna Charta, that in its art. 30 foresee the competence of the cities “to legislate on subjects of local interest” (I), “supplemental the federal and state legislation in what to fit” (II), as well as “promoting, in what to fit, the adequate territorial order, by means of planning and control of the use, the parcel and the occupation of ground urban” (VIII), and that also it prescribes in its art. 182, that the politics of urban development will be carried through by the Municipal Public Power. It standes out that the other reason of the necessity of municipal legislative production of Urbanistic Right is that this subject is affects to the local interest, therefore it lives in the cities, demanding that the legislator is next to the reality for, respected the Constitution and the general norms, it obtains to elaborate good rules. The article describes how are the distribution of the legislative competences for the Union, the States, the Federal District and the Cities, focusing mainly in those related directly or indirectly to the Urbanistic Right. It also accosts the general norms that exist in an intermediate hierarchy between

the constitutional text and the local legislation, being that amongst the general norms to be boarded they are distinguished the Statute of the City, the Law of parcel of the ground, the Law of coastal zoning, the forest code, amongst others. The article has as principal source the research carried through in the College of Vitória (FDV) during the period of 2003/2004 and that it approached the “competence legislative conflicts between the City and the others federative entities: an accost on the urbanistic question”. In this research diverse data from notice of the press and sentences with intention had been collected to verify as the main legislative concurrent jurisdictions in urbanistic subject had been decided. These searched conflicts had been the relative ones to the four social functions of the city: housing, work, leisure and circulation. One of the conclusions of the related research was on the necessity of the municipal legislators to be most prepared for the legislative elaboration in Urbanistic Right. The article exactly searches to include the main elements that can guide the involved actors in the municipal legislative process, in the direction of that elaborates laws that take care of to its local necessities, but that also they respect the principles and rules constitutional, as well as the general norms, thus preventing the production of inapplicable or conflicting laws with other federative entities, contributing for the growth commanded and socially just of the cities.

**KEYWORDS:** MUNICIPAL URBANISTIC LAW - LEGISLATIVE COMPETENCE  
- LEGISLADORES.

## **INTRODUÇÃO**

Sem dúvida nenhuma o Município tem muita importância na federação brasileira, tanto é que a Constituição de 1988 o elevou a condição de ente federativo, nos termos dos seus artigos 1º e 18. Além disso, o Município tem mais condições de atender as demandas sociais, pois está mais perto dos cidadãos. E mesmo quando não tem condições de atender determinada demanda acaba sendo mais procurado assim mesmo, devido à sua proximidade com os problemas e com as pessoas.

O Município tem diversas competências materiais e legislativas e dentre elas está a de legislar em matéria urbanística. A legislação desta matéria deve ser feita com muita

qualidade, sendo que para isso existe uma série de pressupostos que devem ser observados.

Este artigo tem o objetivo de mostrar os caminhos que devem ser percorridos pelo legislador municipal para exercer bem as suas funções, especialmente no tocante ao Direito Urbanístico.

A primeira parte do artigo traz um estudo sobre o Direito Urbanístico, a sua conceituação e a necessidade do seu estudo. Depois será analisada a competência legislativa municipal em matéria de Direito Urbanístico a partir da Constituição Federal para depois então verificar as principais normas gerais na referida matéria. Ao final, antes das considerações finais, será abordada a importância de uma melhor preparação dos legisladores municipais, para depois, então, serem dados caminhos para uma boa formação dos referidos atores sociais.

## **1 O DIREITO URBANÍSTICO**

Com o passar do tempo, especialmente no Século XX, a ocupação do espaço urbano mudou muito, sendo que o mundo passou de uma sociedade predominantemente rural para uma sociedade predominantemente urbana. Vários foram os motivos que podem ser levantados para explicar esse processo conhecido como “êxodo rural”. Dentre inúmeros motivos pode ser citada a dificuldade da vida no campo devido às péssimas condições de trabalho, a distância dos serviços básicos de saúde e educação e o atrativo da industrialização que fez com que milhões de pessoas migrassem do campo para a cidade na esperança de encontrar melhores condições de vida.

Na realidade, grandes aglomerações urbanas já existiam no Século XIX, mas foi no Século XX que ocorreu um verdadeiro “inchaço” das cidades, o que causou inúmeros transtornos: crescimento desordenado, surgimento de bolsões de pobreza, engarrafamentos constantes, colapso no sistema público de saúde devido à baixa oferta e ao aumento vertiginoso da demanda, aumento nos índices de violência, falta de espaço para a prática de atividades de lazer e até o aparecimento de uma doença nova que é o *stress*.

Isso tem exigido um crescente aumento nos investimentos públicos em infra-estrutura urbana, na tentativa de minimizar os problemas criados. Entretanto, isso também causa repercussões de natureza jurídica, já que as normas urbanas mais antigas, a maioria que não era sequer positivada, não conseguem mais dar respostas eficientes para solucionar os problemas anteriormente listados.

Mesmo antes dessa urbanização crescente já existia a necessidade de um ramo do direito justamente para regulamentar a atuação estatal no processo de desenvolvimento urbano, pois as normas civis não eram suficientes sobre isso já que elas atuam mais nas questões de caráter individual e, no máximo, em questões de vizinhança. Com a urbanização crescente essa necessidade tornou-se ainda mais imperiosa. Daniela Campos Libório Di Sarno<sup>1</sup> assim explica o surgimento de regras urbanísticas:

O aparecimento de regras de cunho urbanístico surgiu com a necessidade de organizar a convivência entre pessoas que se fixavam em uma mesma localidade. Por certo, tal convivência sempre existiu em face das mais diversas necessidades humanas; porém, o que fez com que emergissem normas com tal conteúdo, evoluindo cada vez mais com o tempo, foi o fato de o Estado, através de seus poderes, assumir uma postura interventora nessa organização espacial. Assim, conforme o Estado se organizou e se estruturou internamente, passou a exigir que sua comunidade também assim o fizesse.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 citou expressamente a existência de um ramo do direito chamado de urbanístico. No art. 24, I é estabelecida a competência concorrente para a União, os Estados e o Distrito Federal legislarem concorrentemente sobre diversas matérias, inclusive sobre Direito Urbanístico. Esse assunto será melhor analisado posteriormente neste artigo, na medida em que ele não cita expressamente o Município como tendo competência para legislar sobre a referida matéria, sendo que essa é uma das matérias que o Município, no seu dia a dia, exercita mais a sua competência não só administrativa, como também legislativa.

---

<sup>1</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004 p. 7-8

No tocante ao conceito de Direito Urbanístico, vale a pena socorrer novamente dos ensinamentos de Daniele Campos Libório Di Sarno<sup>2</sup> que entende que o mesmo é “um ramo do Direito Público que tem como objetivo normas e atos que visam à harmonização das funções do meio ambiente urbano, em busca pela qualidade de vida da coletividade”.

Deve-se também ressaltar que o Direito Urbanístico não se limita a regular apenas as construções urbanas, já que o mesmo é bem amplo e cuida das funções sociais da cidade que são: habitação, trabalho, recreação e circulação. Essas quatro funções sociais da cidade são frutos do item 77 da Carta de Atenas resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna realizado na referida cidade grega no ano de 1933<sup>3</sup>.

Há de se ressaltar que o Direito Urbanístico preocupa-se também com o planejamento, tanto é que a Constituição Federal de 1988, cuja parte da política urbana foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade, determina, dentre outras coisas, a necessidade do Plano Diretor, que é um instrumento primordial no planejamento urbano.

Diante disso, é importante ressaltar a importância do estudo do Direito Urbanístico no âmbito da graduação e da pós-graduação. O importante é que exista uma disciplina específica sobre o assunto. Entretanto, na impossibilidade de uma disciplina específica devido à limitação das grades curriculares, ela poderá continuar a ser estudada inserida no Direito Administrativo ou em outra disciplina correlata.

Não adianta querer introduzir a todo custo uma disciplina que cuide somente do Direito Urbanístico como obrigatória na grade curricular dos cursos jurídicos apenas por vaidade ou por corporativismo de quem trabalhe com ela. O importante é que esta matéria esteja incluída mesmo dentro de outra disciplina, pois o importante é que ela seja estudada, debatida e contribua para disciplinar melhor as funções sociais da cidade.

---

<sup>2</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004, p. 33

<sup>3</sup>DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004, p. 13

Além disso, é importante que os profissionais formados pelas instituições de ensino jurídico tenham capacidade de trabalhar a questão municipal que é uma área carente de pessoas competentes em matéria de Direito Urbanístico. Muitas pessoas que trabalham nesta área acabam aprendendo essa matéria no dia a dia sem nenhum fundamento teórico proveniente da academia, o que pode comprometer a qualidade do trabalho.

## 2 A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL EM DIREITO URBANÍSTICO

A Constituição Federal de 1988 ao versar sobre a competência legislativa em matéria de Direito Urbanístico estabeleceu que ela é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal de acordo com o seu art. 24, I. Entretanto, fazendo-se uma análise sistemática do texto constitucional percebe-se vários dispositivos que incluem o Município como o principal ente em termos de competências material e legislativa de Direito Urbanístico. É o caso do art. 30, I (legislar sobre assuntos de interesse local), do art. 30, VIII (promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano) e do art. 182 (a política de desenvolvimento urbano será realizada pelo Poder Público Municipal).

Para José Afonso da Silva<sup>4</sup> “a competência para a criação das normas jurídicas urbanísticas constituiu um problema de difícil solução no regime constitucional anterior”, mas a doutrina já entendia ser da competência da União, dos Estados e dos Municípios.

Para o mesmo autor<sup>5</sup>, a Constituição de 1988 repartiu as competências urbanísticas de maneira mais precisa, ou seja,

Que à União compete editar *normas gerais de urbanismo* e estabelecer o *plano urbanístico nacional e planos urbanísticos macrorregionais* (arts. 21, XX e XXI, e 24, I, e § 1º); aos Estados cabe dispor sobre *normas urbanísticas regionais* (normas de ordenação do território estadual), suplementares das normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, I, e § 2º),

---

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 61

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 61-62

*o plano urbanístico estadual (plano de ordenação do território do Estado) e planos urbanísticos regionais (planos de ordenação territorial de região estabelecida pelo Estado, que podem ter natureza de planos de coordenação urbanística na área); aos Municípios cabe estabelecer a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182), promover o adequado ordenamento do seu território, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, elaborando e executando, para tanto, o plano diretor (art. 30, VIII). A competência municipal não é meramente suplementar de normas gerais federais ou de normas estaduais, pois não são criadas com fundamento no art. 30, II. Trata-se de competência própria que vem do texto constitucional.*

Mesmo antes da Constituição Federal de 1988 o Município já editava normas urbanísticas, pois a maioria delas sempre foi considerada como de peculiar interesse municipal. Os Municípios já dispunham de um Código de Obras, de um Código de Posturas e, em alguns casos até um Código de Meio Ambiente e o Plano Diretor Urbano, mesmo que este último só passasse a ser obrigatório a partir da Constituição de 1988, mesmo assim para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

Com a Constituição Federal de 1988, conforme já foi observado neste artigo, ficou mais clara a responsabilidade do Município no tocante à questão urbana. O que ainda faltava para disciplinar melhor essas questões, bem como de implementar o previsto no texto constitucional é o Estatuto da Cidade, publicado em 2001.

Não obstante ter o nosso ordenamento constitucional uma definição praticamente clara sobre as competências é muito comum existirem conflitos de competência entre os entes. Esse assunto foi abordado em recente pesquisa realizada pelas Faculdades de Vitória (FDV) que resultou em um artigo e que vale a pena citar um parágrafo<sup>6</sup> em que são mencionadas algumas situações que envolvem conflitos de competência legislativa em matéria de Direito Urbanístico:

Dentre todas as situações nas quais se verificou a existência de conflito na edição de leis, é interessante mencionar, a título ilustrativo, as que envolvem construção, zoneamento e parcelamento do solo urbano; saneamento básico; fixação de horário e local de funcionamento de estabelecimentos comerciais; localização de depósitos de resíduos industriais; instalação de antenas transmissoras de telefonia celular; restrição de acesso a praias; fixação do limite de ruído em áreas urbanas; gestão de vias municipais; abertura de vias públicas em área de preservação ambiental; disciplina do transporte coletivo

---

<sup>6</sup>ZANDONADE et all. Competências legislativas municipais em matéria urbanística. In: **Depoimentos:** Revista de Direito das Faculdades de Vitória, n. 8, jan./dez., 2004, p. 19.



municipal e regularização de meios de transporte clandestinos (como mototáxi e peruas ou vans).

Uma simples leitura da citação feita anteriormente demonstra os inúmeros casos em que o município se depara com o Direito Urbanístico, sendo que os casos citados são apenas aqueles em que houve conflitos em matéria legislativa do Município com outros entes da federação.

### **3 AS NORMAS GERAIS QUE DEVEM SER OBSERVADAS**

No momento em que a legislação municipal está sendo elaborada deve ser observada primordialmente a Constituição. Entretanto, em muitos assuntos a subordinação não é somente à Constituição Federal, pois podem existir normas editadas pela União que não se aplicam somente ao referido ente federativo, mas, por uma decorrência, explícita ou implícita, da Constituição se aplicam a todos os entes. Essas normas são conhecidas como normas gerais.

Para José Afonso da Silva<sup>7</sup>, Normas Gerais são “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”.

As normas gerais não regulam exhaustivamente uma matéria, pois isso é da competência das normas específicas, feitas pelo ente e que são mais detalhadas, bem como mais aplicadas ao interesse regional (normas estaduais) ou local (normas municipais). Elas não têm o objetivo de ferir a autonomia municipal, mas sim de manter um mínimo de uniformização das várias legislações localizadas, permitindo que cada local faça uma legislação específica de acordo com a sua realidade, mas sem disparidades exageradas.

Caso não existissem as normas gerais haveria o risco da produção de normas específicas muito diferentes de um Estado para outro ou de um Município para outro. Poderiam até existir normas antagônicas, o que traria prejuízo para as pessoas físicas e jurídicas que

---

<sup>7</sup>SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 63.

autuassem em mais de um Município. Além disso, sem um regramento geral, seria muito difícil estudar determinada matéria, pois ela tenderia a ser totalmente diferente em cada parte do território nacional.

Dentre as normas gerais de Direito Urbanístico importantes para os Municípios destacam-se o Estatuto da Cidade, a Lei do Parcelamento do Solo, a Lei de Zoneamento Costeiro, o Código Florestal.

O Estatuto da Cidade teve a sua discussão iniciada no Congresso Nacional em 1989<sup>8</sup>, um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Entretanto, ele foi somente aprovado e sancionado doze anos depois resultando na Lei 10.257 de 10 de junho de 2001. Muitos instrumentos urbanísticos previstos no art. 182 da Constituição Federal, dentre os quais o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, não puderam ser aplicados devido à falta de uma lei federal que os regulamentasse.

Um breve resumo do Estatuto da Cidade pode ser feito a partir das considerações de Toshio Mukai<sup>9</sup> que afirma o seguinte:

Os pontos mais relevantes da Lei, a nosso ver, são a efetiva concretização do Plano Diretor nos Municípios, tornando eficaz a obrigatoriedade constitucional de sua existência em cidades com mais de vinte mil habitantes; a fixação das diretrizes gerais previstas no art. 182, da C.F., para que o Município possa executar sua Política de Desenvolvimento Urbano; a criação de novos institutos jurídicos, ao lado da regulamentação do § 4º, do art. 182, da C.F., (parcelamento e edificações compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento de títulos); a fixação de sanções para o Prefeito e agentes públicos que não tomarem providências de sua alçada, inclusive, para o Prefeito, a sanção de improbidade administrativa; a implantação de gestão democrática e participativa, da cidade, e, finalmente, as alterações na Lei de Ação Civil Pública para possibilitar que o Judiciário torne concretas as obrigações de ordem urbanística, determinadas pela Lei, inclusive em relação à elaboração e aprovação do Plano Diretor.

Outra Norma Geral importante para o Município é a Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979 e que “dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências”. Edson Jacinto da Silva<sup>10</sup> assim defende a necessidade da referida lei:

---

<sup>8</sup>MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Dialética, 2002, p. 203

<sup>9</sup>MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Dialética, 2002, p. 203

Devido aos vários problemas que são gerados com a ocorrência de um loteamento, impõe-se que o seu controle seja feito pelo poder público, pois é sobre esse que recai o ônus de dotar os equipamentos urbanos, já que na maioria das vezes, os loteadores teimam em comercializar os lotes, sem se importar com os encargos sociais que lhe são devidos.

Infelizmente a Lei 6.766/79 chegou tarde demais, pois muitos loteamentos foram feitos pelo Brasil afora sem a mínima infra-estrutura causando enormes prejuízos. O dono do loteamento ganhava muito dinheiro, pois não cumpria com as suas obrigações mínimas. Com isso, o Poder Público tinha que gastar posteriormente altas somas em recursos financeiros para fazer a infra-estrutura que era dever do particular ter feito. Mesmo depois do advento da referida lei, muitas irregularidades continuaram a ser cometidas, mas agora não mais por falta de uma lei, mas sim porque os Municípios nunca tiveram uma estrutura de fiscalização eficiente.

O Município deverá ter uma legislação própria de parcelamento do solo, que deverá atender ao interesse local, devendo ser observadas as Normas Gerais veiculadas na Lei 6.766/79.

Também é importante ressaltar outras leis federais que também são Normas Gerais em matéria de Direito Urbanístico ou de outros ramos correlatos. É o caso da Lei 6.938/81 (política nacional do meio ambiente), do art. 5º do Decreto-lei 3.365/1941 (desapropriação por utilidade e necessidade pública), do art. 2º da Lei 4.132/1962 (desapropriação por interesse social), da Lei 6.803/1980 (diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição), da Lei 6.902/1981 (criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental), da Lei 5.319/1967 (instituiu a Política Nacional de Saneamento), do Decreto 24.643/1934 (Código de Águas), do Decreto-Lei 227/1967 (Código de Mineração), da Lei 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), da Lei 6.513/1977 (dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico), da Lei 4.771/1965 (Código Florestal), da Lei 6.261/1975 (Sistema Nacional de Transportes Urbanos), da Lei 7.661/1988 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro), dentre outras.

---

<sup>10</sup>SILVA, Edson Jacinto da. **Parcelamento e desmembramento do solo urbano**: doutrina – jurisprudência – legislação. São Paulo: Editora de Direito, 2001, p. 51

Essas leis, de acordo com o ponto específico, são importantes de serem consultadas no momento da elaboração de leis municipais, já que é importante conhecer bem o limite do que norma local pode reger.

#### **4 A IMPORTÂNCIA DE FORMAÇÃO DOS LEGISLADORES MUNICIPAIS**

Inicialmente há de se ressaltar que o alcance da expressão legislador municipal não se restringe aos Vereadores. Os referidos agentes políticos têm sim uma papel fundamental na elaboração e deliberação legislativa, mas não são os únicos atores envolvidos no processo.

É possível afirmar que o processo legislativo em sentido amplo tem início quando algum grupo com capacidade de mobilização social pressiona o Poder Executivo ou o Poder Legislativo pela necessidade de mudança de uma determinada regra, pois isso vai de certa forma influenciar o conteúdo material da futura lei, bem como vai apressar a sua aprovação. Nesse aspecto os líderes comunitários, sindicais ou empresariais podem ser considerados também como uma forma de legisladores. Caso tenham mais informações, saberão formular melhor as propostas que terão mais chances de ser levadas em conta pelos poderes Executivo e Legislativo Municipal.

Em regra os projetos de lei referentes à Direito Urbanístico são iniciados pelo Poder Executivo. Nesse caso eles são elaborados por técnicos municipais, inicialmente da área de urbanismo, mas os projetos também passam pela análise do corpo jurídico. As pessoas que elaboram e conferem estes projetos devem também estar bem preparadas.

É no Poder Legislativo, ou seja, na Câmara Municipal, que um projeto de lei será efetivamente debatido e votado, seguindo as regras do Processo Legislativo previstas na Lei Orgânica Municipal, que não poderá contrariar a Constituição Federal. Na Câmara Municipal existe a Comissão de Justiça, que é responsável pelo controle preventivo de legalidade e constitucionalidade das leis e é ela quem emite parecer para os projetos de lei antes de irem para o plenário onde são apreciados por todos os vereadores, que são os legisladores em sentido estrito. Em regra os vereadores são pouco preparados para desempenhar as suas funções legislativa e fiscalizadora, pois na maioria funcionam

como meros despachantes de problemas particulares das pessoas com a Prefeitura. Isso prejudica a qualidade das leis municipais, especialmente aquelas com conteúdo técnico elevado como é o caso das que versam sobre Direito Urbanístico.

Quando as normas em Direito Urbanístico são feitas sem atender às necessidades técnicas ou sem atender aos princípios do ordenamento jurídico exteriorizados pela Constituição e pelas Normas Gerais ocorre a veiculação de normas que não serão efetivadas, pois são defeituosas. Também há muitas leis municipais de caráter demagógico, que são feitas pelos legisladores que, mesmo conhecendo as limitações técnicas ou jurídicas, as aprovam para “fazer média” momentânea com a população. Nesse aspecto a sociedade civil ter conhecimento do assunto é fundamental para não ser enganada.

Nesse caso deve ser ressaltado outro ponto importante do Direito Urbanístico que é a exigência do caráter democrático da gestão urbana que deve ser garantida através de assembleias populares, audiências públicas, conselhos municipais, dentre outros instrumentos. E as lideranças responsáveis devem estar preparadas para participar desses espaços democráticos de discussão sobre as questões urbanas.

Torna-se necessário preparar todas as pessoas que atuam, direta ou indiretamente, com a legislação urbanística no âmbito municipal, para que produzam normas coerentes, justas, razoáveis, tecnicamente viáveis, não conflitantes com outros entes da federação, constitucionais, legais e, principalmente, efetivas. Isso contribuirá com o crescimento ordenado e socialmente justo das cidades.

## **5 CAMINHOS PARA A CAPACITAÇÃO DOS LEGISLADORES MUNICIPAIS**

Vista a importância da preparação dos legisladores municipais, torna-se relevante então descrever, de maneira simplificada, os principais caminhos que devem ser seguidos pelos referidos agentes para terem uma boa capacitação conhecendo os pressupostos necessários para uma boa elaboração legislativa municipal em Direito Urbanístico.

A primeira orientação é ensinar sobre a busca da legislação federal, bem como da Constituição, que deve ser sempre consultada, especialmente às leis que são normas gerais, pois elas são normas de estrutura, isto é, balizam a elaboração das leis municipais. Com o advento e a propagação da Internet ficou bem mais fácil acessar a legislação dos entes federados, especialmente a União, os Estados, o Distrito Federal, além de grande parte dos Municípios. No âmbito federal um site bem utilizado é o da Presidência da República<sup>11</sup> que tem toda a legislação federal atualizada, inclusive a Constituição Federal. Esse tipo de consulta pela Internet é muito utilizado, pois no Brasil a legislação é alterada em demasia. Um livro de legislação comprado em um mês pode estar totalmente desatualizado no mês seguinte.

O importante é também orientar que não se deve limitar na leitura da legislação pura e simples. É necessário ler a doutrina sobre o assunto, quando a mesma for existente. Também é importante saber como o Poder Judiciário tem decidido em temas polêmicos, fazendo então uma análise de jurisprudência. Em regra uma pessoa leiga em matéria jurídica quando lê uma norma pensa que aquilo é a última palavra, pois não sabe que no direito a interpretação deve ser sistemática e não de um ponto isolado.

Devem também os legisladores municipais ser incentivados a participar de eventos sobre Direito Urbanístico ou com temas correlatos tais como: congressos, seminários, defesa de monografias, palestras etc. Esses eventos, excetuando aqueles que são meramente festivos, costumam ter debates riquíssimos que interessam a quem atua, direta ou indiretamente, com a legislação de Direito Urbanístico.

Existem programas gratuitos patrocinados por órgãos públicos e que podem facilitar a capacitação dos legisladores municipais. Um deles é o Interlegis<sup>12</sup> que é um portal desenvolvido pelo Senado Federal em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e que se apresenta como uma comunidade virtual do Poder Legislativo. O referido portal incentiva a comunicação entre as casas legislativas e entre

---

<sup>11</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Brasil. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)> Acesso em: 10 nov. 2006.

<sup>12</sup> INTERLEGIS. Senado Federal. Brasil. Disponível em: <[www.interlegis.gov.br](http://www.interlegis.gov.br)>. Acesso em: 10 nov. 2006.

essas e o povo, além de oferecer informações técnicas de muita valia para os legisladores.

Outro ponto de apoio em matéria urbanística para os legisladores municipais que pode ser utilizado é o Ministério das Cidades<sup>13</sup> que foi criado em 2003 e que possui vários programas de apoio aos Municípios, especialmente no tocante à orientação técnica. Por iniciativa do referido Ministério foi criado em 2004 pelo Decreto 5.031 o Conselho das Cidades, que é formado por representantes dos órgãos governamentais e da sociedade civil e tem o objetivo de propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Um trabalho singelo como esse realizado com a elaboração deste artigo não tem a ambição de garantir uma melhor formação para os legisladores municipais, mas pode contribuir com mais um degrau para a solução dos problemas existentes. Além disso, pode servir como alerta para a existência de conflitos de competências em matéria de Direito Urbanístico entre os Municípios e outros entes da federação, bem como da existência de um corpo legislativo, em sentido amplo, no âmbito do Município completamente perdido.

O processo de capacitação, que é lento e gradual, é um dos meios que devem ser utilizados para contribuir com a melhoria da qualidade dos dirigentes políticos, para que eles legislem e governem bem. E havendo boa condução legislativa e executiva, não haverá sobrecarga do Judiciário, que apreciará somente aquelas situações em que o ordenamento jurídico assim determine. Isso tudo resulta em mais segurança jurídica para o cidadão.

Mas isso não é um trabalho fácil, pois em regra os legisladores têm uma série de resistências a se prepararem melhor, pois alguns acham que já tem muito conhecimento ou entendem que é uma perda de tempo participar de um curso ou de um congresso.

---

<sup>13</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. Brasil. Disponível em: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>. Acesso em: 10 nov. 2006

Além disso, a distribuição de competências legislativas também não é bem entendida mesmo por muito dos profissionais do direito, já que tratam de questões muito específicas.

Espera-se que este trabalho tenha contribuído um pouco para melhorar o entendimento sobre o Direito Urbanístico Municipal, bem como para alertar sobre a necessidade de uma melhor formação dos que atuam nessa área. Grande parte das orientações aqui inseridas pode parecer até coisa muito fácil e desnecessária de ser dita para quem atua no ramo jurídico. Mas para o nível dos legisladores municipais é uma linguagem mais acessível.

Que este e outros trabalhos já realizados ou a realizar contribuam para o despertar de uma nova consciência urbanística não somente por parte dos legisladores, mas sim pela população em geral. Isso é importante, pois o desrespeito às normas urbanísticas costuma gerar lucros para poucos e por pouco tempo e prejuízos para a coletividade por muito tempo.

## **REFERÊNCIAS**

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004. 114 p.

INTERLEGIS. Senado Federal. Brasil. Disponível em: <[www.interlegis.gov.br](http://www.interlegis.gov.br)>. Acesso em: 10 nov. 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Brasil. Disponível em: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>. Acesso em: 10 nov. 2006.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Dialética, 2002. 351 p.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Brasil. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 10 nov. 2006.

SILVA, Edson Jacinto da. **Parcelamento e desmembramento do solo urbano: doutrina – jurisprudência – legislação**. São Paulo: Editora de Direito, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.



ZANDONADE et all. Competências legislativas municipais em matéria urbanística. In: **Depoimentos**: Revista de Direito das Faculdades de Vitória, n. 8, jan./dez., 2004. p. 9-28.