



INSTITUTO GLOBAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO

Direito Urbanístico Municipal Aplicado

Edificações, Posturas e Uso do Solo na Gestão da Cidade Sustentável

Material didático de apoio para vereadores, assessores parlamentares e servidores municipais

Dr. Eder Lima Palma

Advogado — OAB/MG 172.205

Especialista em Direito e Administração Pública

8 MÓDULOS | 12 HORAS | EDIÇÃO 2026



INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Direito Urbanístico Municipal Aplicado

Edificações, Posturas e Uso do Solo na Gestão da Cidade Sustentável

Apostila do curso — 8 módulos | 12 horas

Autor e instrutor: Dr. Eder Lima Palma

Advogado — OAB/MG 172.205

1ª edição — Belo Horizonte/MG — setembro de 2026

FICHA TÉCNICA

Título: Direito Urbanístico Municipal Aplicado: edificações, posturas e uso do solo na gestão da cidade sustentável.

Autoria e conteúdo: Dr. Eder Lima Palma — Advogado, OAB/MG 172.205; especialista em Direito e Administração Pública.

Realização: Instituto Global de Administração Pública Ltda. — CNPJ 52.835.850/0001-03 — Rua Alessandra Salum Cadar, nº 955, Buritis, Belo Horizonte/MG, CEP 30575-190.

Público-alvo: vereadores, assessores parlamentares, procuradores, controladores internos, fiscais e demais servidores das Câmaras e Prefeituras Municipais.

Carga horária: 12 horas, distribuídas em 8 módulos.

Nível: intermediário — exige familiaridade com o processo legislativo municipal, mas não pressupõe formação jurídica prévia.

Base normativa e jurisprudencial: legislação federal vigente e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça conferidas nos repositórios oficiais dos tribunais em 14 de setembro de 2026 (vide Apêndice A).

Edição: 1ª edição, setembro de 2026. Uso didático. Reprodução total ou parcial autorizada exclusivamente para fins de capacitação interna das Casas Legislativas e Prefeituras participantes, com indicação da fonte.

Sumário

Apresentação do autor	6
Objetivos de aprendizagem	8
Como usar esta apostila	9
Módulo I — A edificação segura: normas construtivas, acessibilidade e resiliência	10
1.1 O Código de Obras como norma de proteção à vida	10
1.2 A repartição constitucional das competências urbanísticas	11
1.3 Natureza e alcance do Código de Obras	12
1.4 Acessibilidade como condição de validade da licença	13
1.5 Áreas de risco, carta geotécnica e prevenção de desastres	14
1.6 Responsabilidade técnica e responsabilidade do Município	15
1.7 Conteúdo mínimo, prazos e previsibilidade do licenciamento	16
1.8 Integração com as normas ambientais e sanitárias	17
Módulo II — Convivência e ordem nos espaços urbanos: a disciplina das atividades	19
2.1 O que são as posturas municipais	19
2.2 Os conflitos típicos e o limite entre disciplina e excesso	20
2.3 Horário de funcionamento: competência e sanção	20
2.4 Posturas e livre concorrência: o alcance da Súmula Vinculante 49	21
2.5 Poluição sonora: parâmetros objetivos e prova	22
2.6 Publicidade, mobiliário urbano e uso das calçadas	23
2.7 Licenciamento de atividades por grau de risco	23
2.8 Estrutura de um Código de Posturas moderno	24
Módulo III — Poder de polícia e o controle das irregularidades urbanas	27
3.1 Conceito, fundamento e atributos do poder de polícia	27
3.2 Os dois extremos: fiscalização frágil e fiscalização arbitrária	28
3.3 Limites: delegação, reserva de administração e devido processo	29
3.4 Instrumentos de fiscalização e o auto de infração bem lavrado	29
3.5 Gradação de sanções, demolição e o fato consumado	30
3.6 Prescrição administrativa: o capítulo que falta nos códigos	31
3.7 Fiscalização integrada, geotecnologia e uso de inteligência artificial	32
Módulo IV — A repartição do território: zoneamento e controle do uso do solo	34
4.1 O custo fiscal da expansão desordenada	34
4.2 Vedações legais ao parcelamento e áreas de risco	35

4.3 Competência municipal e função social da propriedade	35
4.4 Zoneamento: finalidades, técnica e parâmetros	36
4.5 Estrutura da Lei de Uso e Ocupação do Solo	37
4.6 Parcelamento do solo e infraestrutura básica	37
4.7 Loteamentos de acesso controlado e o papel da lei municipal	38
4.8 Limites da competência municipal: o caso das antenas	39
Módulo V — Instrumentos jurídicos da política urbana	41
5.1 Especulação, vazios urbanos e infraestrutura ociosa	41
5.2 As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade	42
5.3 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	42
5.4 IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção	43
5.5 Outorga onerosa, operações consorciadas e transferência do direito de construir	44
5.6 Estudo de Impacto de Vizinhança	45
5.7 Regularização fundiária urbana	45
5.8 Gestão democrática e o roteiro legislativo de regulamentação	46
Módulo VI — O Plano Diretor como pacto de cidade	49
6.1 Natureza e função do plano diretor	49
6.2 Obrigatoriedade: as hipóteses legais	50
6.3 Hierarquia e compatibilidade das leis urbanísticas	51
6.4 Conteúdo mínimo e o plano que não se aplica	51
6.5 Participação popular: requisito, não formalidade	52
6.6 A revisão decenal e o que ela exige	53
6.7 O papel do Legislativo e o monitoramento da implementação	53
Módulo VII — Atuação parlamentar no ordenamento urbano	56
7.1 Competência legislativa não se confunde com iniciativa	56
7.2 A regra: iniciativa concorrente em matéria urbanística	57
7.3 As exceções: iniciativa reservada e reserva de administração	57
7.4 Criar despesa, por si só, não vicia o projeto	58
7.5 O vício de iniciativa é insanável	59
7.6 O que o vereador pode propor — e como redigir	59
7.7 A função fiscalizadora aplicada à cidade	60
Módulo VIII — Atualização normativa e governança regulatória municipal	63
8.1 Legislação obsoleta como gargalo do desenvolvimento	63
8.2 Princípios da boa regulação	64
8.3 Segurança jurídica, transição e a LINDB	64

8.4 Simplificação, desburocratização e seus limites	65
8.5 Consolidação normativa: a reforma de menor custo	66
8.6 Licenciamento eletrônico e governo digital	66
8.7 Agenda de revisão e participação na reforma	67
Síntese geral do curso	70
Encaminhamentos práticos e agenda mínima de modernização	71
Chave de respostas comentadas	72
Referências	77
Glossário	80
Anexo — dispositivos legais de consulta frequente	82
Apêndice A — Nota de verificação da jurisprudência e da legislação citadas	85

Apresentação do autor

Há uma competência que a Câmara Municipal exerce quase toda semana e estuda quase nunca: a de ordenar a cidade. Aprova-se o plano diretor sem lê-lo por inteiro; altera-se o Código de Obras por leis avulsas que ninguém consolida; recebe-se, na tribuna, a reclamação sobre o bar, a calçada tomada, o loteamento clandestino, o prédio que subiu sem alvará — e responde-se com a promessa de fiscalização, quando o que falta, em regra, é norma. É a partir dessa constatação, repetida em dezenas de Casas Legislativas mineiras, que este material foi escrito.

A apostila acompanha o curso *Direito Urbanístico Municipal Aplicado* e tem um propósito declarado: transformar a competência constitucional do art. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal em capacidade técnica concreta. Não se trata de um tratado de direito urbanístico, nem de um manual de engenharia. Trata-se de um instrumento de trabalho para quem redige, emenda, aprova e fiscaliza leis urbanísticas — e precisa que elas sobrevivam ao exame do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

O material está organizado em oito módulos que seguem o percurso natural da matéria: da edificação isolada (Módulo I) à convivência urbana (Módulo II); do poder de polícia que faz valer a norma (Módulo III) à repartição do território (Módulo IV); dos instrumentos de indução do cumprimento da função social (Módulo V) ao plano diretor como pacto de cidade (Módulo VI); e, por fim, da atuação parlamentar (Módulo VII) à governança regulatória e à atualização do acervo normativo (Módulo VIII). Cada módulo abre com um caso concreto, desenvolve o conteúdo em texto corrido, destaca os pontos críticos em quadros e boxes, e encerra com resumo executivo, questões de fixação e indicações de leitura.

Uma advertência metodológica, que também é um compromisso: nenhuma decisão judicial citada nesta apostila foi reproduzida de memória ou de fonte secundária. Toda a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça aqui referida foi conferida diretamente nos repositórios oficiais dos tribunais, com verificação de número, órgão julgador, relator, data e texto da tese. Onde a conferência revelou divergência em relação ao que se costuma repetir em cursos e materiais de circulação, a divergência foi registrada; onde uma citação não pôde ser confirmada, ela simplesmente não foi incluída. O Apêndice A documenta essa verificação, item por item. O leitor pode, portanto, usar as citações deste material em pareceres, justificativas de projetos e requerimentos sem o receio — infelizmente comum — de estar transcrevendo uma ementa que não existe.

Que este material sirva ao que a boa técnica legislativa tem de mais concreto: leis que protegem quem mora na cidade, e que resistem quando são questionadas.

Dr. Eder Lima Palma
Belo Horizonte, setembro de 2026

Objetivos de aprendizagem

Ao concluir as doze horas de curso e o estudo desta apostila, espera-se que o participante seja capaz de:

1. **Distinguir**, com segurança conceitual e prática, o Código de Obras, o Código de Posturas, a lei de uso e ocupação do solo e o plano diretor, identificando qual norma responde a cada pergunta concreta que chega à Câmara.
2. **Aplicar corretamente** as Súmulas Vinculantes 38 e 49 e o Tema 348 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo o que cada enunciado efetivamente decide — e o que ele não decide.
3. **Estruturar**, na lei municipal, um processo administrativo de fiscalização urbanística que resista ao controle judicial: tipificação, notificação, auto de infração, defesa, recurso, decisão motivada e prescrição.
4. **Identificar** o que o Município pode e o que não pode disciplinar, separando a competência sobre uso do solo das matérias reservadas à União e aos Estados.
5. **Conhecer** os instrumentos do Estatuto da Cidade e seus requisitos de validade, sabendo em que ordem o plano diretor, a lei específica, a delimitação da área e a notificação devem ocorrer.
6. **Conduzir** a revisão do acervo normativo urbanístico com técnica legislativa, regra de transição e participação popular, evitando os vícios que invalidam leis municipais bem-intencionadas.
7. **Fiscalizar** a política urbana com base em dados concretos — licenças, autos, embargos, regulamentações pendentes — e não em impressões.

Como usar esta apostila

O material foi desenhado para três usos distintos, e funciona nos três.

Durante o curso. Cada módulo da apostila corresponde a um bloco da exposição. Os quadros-resumo e os boxes reproduzem, em texto, o que os slides apresentam em síntese, permitindo que o participante acompanhe sem precisar copiar.

Depois do curso, como manual de consulta. O sumário analítico, o glossário e o anexo com os dispositivos legais de consulta frequente foram pensados para o momento em que a dúvida aparece na mesa de trabalho: ao analisar um projeto na comissão, ao redigir uma justificativa, ao responder a um cidadão.

Como base para o trabalho legislativo. Os roteiros de conteúdo mínimo — do Código de Obras, do Código de Posturas, da lei de uso e ocupação do solo, da lei específica de cada instrumento do Estatuto da Cidade — podem ser usados diretamente como checklist na elaboração e na análise de proposições.

Convenções adotadas no texto:

- **Boxes de jurisprudência** trazem a decisão com ficha completa — tribunal, classe, número, órgão julgador, relator e data — e, quando pertinente, a tese em sua redação oficial, entre aspas.
- **Boxes de atenção** sinalizam erros frequentes, riscos de nulidade e afirmações correntes que não se sustentam.
- **Boxes de conceito** fixam definições que serão reutilizadas ao longo do material.
- **Casos práticos** descrevem situações reais ou verossímeis, para debate em sala e para treino de análise.
- As **questões de fixação** ao final de cada módulo têm chave de respostas comentadas ao final da apostila.

Por fim, uma recomendação de método: leia cada módulo com a legislação do seu Município ao lado. A pergunta que orienta todo o curso não é “o que diz a lei federal?”, mas “o que a lei do meu Município diz — e o que ela deixou de dizer?”.

MÓDULO I

A edificação segura: normas construtivas, acessibilidade e resiliência

Carga horária sugerida: 1h30 — Correlação normativa: CF/88, arts. 30, I e VIII, e 182; Lei 10.257/2001, art. 42-A; Lei 13.146/2015; Decreto 5.296/2004; Lei 13.874/2019.

CASO DE ABERTURA — O ALVARÁ QUE NINGUÉM CONFERIU

Um prédio de quatro pavimentos é licenciado em dez dias. O processo não registra análise de acessibilidade, não identifica o responsável técnico pela execução e não menciona o mapeamento de áreas de risco do Município. Dois anos depois, com a primeira chuva forte da estação, o talude nos fundos cede. Há danos materiais e um processo judicial em curso. A defesa do Município, na contestação, é sempre a mesma frase: “o projeto foi aprovado conforme o Código de Obras”. O problema é que o Código de Obras é de 1979 — anterior à Constituição, à Lei de Acessibilidade, à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e ao próprio conceito de carta geotécnica.

Pergunta que orienta o módulo: quando a norma construtiva municipal está desatualizada, quem responde pelo risco que ela deixou de controlar?

1.1 O Código de Obras como norma de proteção à vida

Existe uma leitura difundida, e equivocada, segundo a qual o Código de Obras seria um repositório de burocracia: exigências de papel que atrasam a construção e encarecem o empreendimento. Essa leitura desconhece a natureza da norma. O Código de Obras é lei municipal de polícia administrativa que disciplina a edificação particular em todas as suas fases — projeto, execução, conclusão e uso — e o faz por uma razão específica: a edificação é um artefato que concentra pessoas, cargas, instalações elétricas e hidráulicas, rotas de fuga e interface com o solo. Cada um desses elementos é um vetor de risco. A norma construtiva existe para converter risco difuso em parâmetro verificável.

Dessa natureza decorre uma consequência que costuma passar despercebida no debate legislativo: quando o Código é omissivo ou obsoleto, o risco não desaparece. Ele apenas deixa de ser controlado pelo poder público. A edificação continuará sendo construída; a diferença é que a decisão sobre o que é seguro migrará da lei para o balcão, e do balcão para a sorte. O servidor que analisa o projeto passa a decidir com base em critérios não escritos — a “prática do setor”, o entendimento do engenheiro que está de plantão, a memória do que se exigiu no processo anterior. É nesse vácuo que nascem, simultaneamente, o arbítrio e a permissividade.

Há ainda um efeito jurídico direto sobre o ato de licença. O alvará de construção é, na sua estrutura, ato administrativo vinculado aos requisitos fixados na norma: preenchidos os requisitos legais, o particular tem direito subjetivo à licença; não preenchidos, a Administração deve indeferir. A consequência prática é simétrica e implacável: *requisito que não está escrito não pode ser exigido — e também não pode ser usado para negar*. Um Código que não menciona acessibilidade não autoriza o servidor a exigí-la com fundamento local; um Código que não tipifica a obra sem responsável técnico não permite ao fiscal embargá-la por esse motivo. A omissão legislativa, portanto, não é neutra: ela desarma a Administração.

CONCEITO — AS QUATRO NORMAS URBANÍSTICAS MUNICIPAIS

Plano diretor: lei que fixa as diretrizes da política urbana e responde “para onde a cidade deve crescer”.

Lei de uso e ocupação do solo (zoneamento): responde “o que pode existir em cada zona e com que densidade”.

Código de Obras: responde “como a edificação deve ser projetada, executada e concluída”.

Código de Posturas: responde “como a atividade deve funcionar e conviver no espaço urbano”.

As quatro descrevem o mesmo território sob ângulos diferentes. Quando não conversam entre si, o mesmo estabelecimento é autorizado por uma norma e autuado com base em outra.

1.2 A repartição constitucional das competências urbanísticas

A competência do Município para legislar sobre a edificação não é delegada nem tolerada: é constitucional e originária. O art. 30, inciso I, da Constituição Federal atribui ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local; o inciso VIII do mesmo artigo lhe confere o dever de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. O art. 182 completa o desenho, ao afirmar que a política de desenvolvimento urbano é executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei.

A União detém a competência material para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX) e a competência legislativa concorrente para editar normas gerais de direito urbanístico (art. 24, I, e § 1º). Os Estados exercem competência suplementar (art. 24, § 2º) e organizam, mediante lei complementar, as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 25, § 3º). O que a Constituição não fez — e este é o ponto que decide muitos litígios — foi transferir a Estados ou à União a definição dos parâmetros concretos de ocupação do território municipal.

QUADRO 1.1 — REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA URBANÍSTICA

Ente	O que lhe cabe	Base constitucional
União	Diretrizes para o desenvolvimento urbano e normas gerais de direito urbanístico	art. 21, XX; art. 24, I e § 1º
Estado	Normas suplementares; instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas	art. 24, § 2º; art. 25, § 3º
Município	Interesse local; uso, parcelamento e ocupação do solo; plano diretor	art. 30, I e VIII; art. 182

JURISPRUDÊNCIA — O PROTAGONISMO MUNICIPAL NA POLÍTICA URBANA

STF — ADI 5.696/MG, Tribunal Pleno, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 25 de outubro de 2019 (sessão virtual de 18 a 24/10/2019), acórdão publicado no DJe de 11/11/2019, decisão unânime. O Tribunal declarou a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 44/2000 do Estado de Minas Gerais, que proibia limitações de caráter geográfico à instalação de templos religiosos nos Municípios mineiros.

Consta da ementa: “A Constituição, em matéria de Direito Urbanístico, embora prevista a competência material da União para a edição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF) e regras gerais sobre direito urbanístico (art. 24, I, c/c § 1º, da CF), **conferiu protagonismo aos Municípios na concepção e execução dessas políticas públicas** (art. 30, I e VIII, c/c art. 182, da CF), como previsto na Lei Federal 10.257/2001, ao atribuir aos Poderes Públicos municipais a edição dos planos diretores, como instrumentos de política urbana.”

Utilidade prática: é o precedente adequado para sustentar, em parecer ou justificativa de projeto, que norma estadual não pode esvaziar o poder municipal de disciplinar a localização e a instalação de usos no território.

1.3 Natureza e alcance do Código de Obras

O Código de Obras alcança a construção privada; não define, por si, onde se pode construir nem quanto se pode construir. Essa distinção é operacional: a pergunta “posso instalar uma indústria neste lote?” é respondida pela lei de uso e ocupação do solo; a pergunta “como deve ser executada a edificação desta indústria?” é respondida pelo Código de Obras. Confundir as duas leis produz um sintoma reconhecível — códigos de obras que trazem tabelas de zoneamento, e leis de zoneamento que disciplinam espessura de parede.

A validade da lei urbanística específica, por sua vez, não é incondicionada. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 348 da repercussão geral, fixou o critério que rege toda a produção normativa urbanística municipal: a lei específica é válida desde que compatível com as diretrizes do plano diretor. Compatibilidade, aqui, é requisito de validade — não mera recomendação de coerência redacional.

JURISPRUDÊNCIA — TEMA 348 DA REPERCUSSÃO GERAL

STF — RE 607.940/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 29 de outubro de 2015, acórdão publicado no DJe de 26/02/2016. Tese fixada (Tema 348):

“Os Municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.”

Leitura correta: a tese autoriza a lei urbanística específica e, ao mesmo tempo, condiciona sua validade à compatibilidade com o plano diretor. Na prática legislativa, isso significa que todo projeto de Código de Obras, de Posturas ou de zoneamento deve indicar, na justificativa e preferencialmente no próprio texto, a diretriz do plano diretor que lhe dá suporte.

1.4 Acessibilidade como condição de validade da licença

Entre todos os requisitos construtivos, a acessibilidade é o que tem o regime jurídico mais rígido — e, paradoxalmente, o mais ignorado pelos códigos municipais antigos. A razão da rigidez é que a exigência não nasce da lei local: ela decorre de lei federal e de decreto federal que condicionam expressamente atos municipais de liberação à observância das normas técnicas de acessibilidade.

O Decreto federal 5.296/2004, ao regulamentar as Leis 10.048/2000 e 10.098/2000, dispõe em seu art. 13, § 1º, que “para concessão de alvará de funcionamento ou sua renovação para qualquer atividade, devem ser observadas e certificadas as regras de acessibilidade previstas neste Decreto e nas normas técnicas de acessibilidade da ABNT”; e, no § 2º, que “para emissão de carta de ‘habite-se’ ou habilitação equivalente e para sua renovação, quando esta tiver sido emitida anteriormente às exigências de acessibilidade contidas na legislação específica, devem ser observadas e certificadas as regras de acessibilidade”. A Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), nos arts. 53 a 58, reforça o comando e o estende ao projeto e à execução das edificações de uso coletivo e multifamiliar. A norma técnica de referência é a NBR 9050:2020.

Daí a conclusão que deve orientar a análise na comissão e no setor de licenciamento: *o silêncio do Código de Obras municipal não afasta a exigência de acessibilidade*. Aprovar projeto de edificação de uso coletivo sem rota acessível, ou emitir habite-se sem a verificação correspondente, é ato praticado contra norma federal cogente — e, portanto, inválido, independentemente do que diga (ou deixe de dizer) a lei local. O papel da revisão legislativa municipal, nesse ponto, não é criar a exigência: é torná-la operacional, definindo o que se verifica, quem verifica, em que etapa e com que documento.

ATENÇÃO — NOVIDADE LEGISLATIVA DE 2025

A Lei 15.249, de 3 de novembro de 2025, alterou a Lei 10.098/2000 e a Lei 13.146/2015 para dispor sobre a instalação de sistemas de comunicação aumentativa e alternativa (CAA) de baixa tecnologia em espaços públicos e abertos ao público, em favor de pessoas com necessidades complexas de comunicação. Trata-se de exigência nova, que ainda não consta da maioria dos códigos municipais e que deve ser considerada nas revisões em curso, especialmente quanto a equipamentos públicos, praças e edificações de atendimento ao cidadão.

QUADRO 1.2 — O QUE VERIFICAR NO PROJETO: REQUISITOS TÉCNICOS ESSENCIAIS

Requisito	O que deve ser verificado e certificado no processo
Rota acessível	Entrada, circulação horizontal e vertical, sanitário acessível e comunicação, conforme NBR 9050:2020
Iluminação e ventilação	Aberturas mínimas por compartimento, segundo o uso e a área do ambiente
Instalações sanitárias	Esgotamento, reservatório e destinação das águas pluviais
Segurança contra incêndio	Compatibilidade com as normas do Corpo de Bombeiros Militar do Estado
Relação com o solo	Declividade, contenção, drenagem e compatibilidade com o mapeamento de risco

1.5 Áreas de risco, carta geotécnica e prevenção de desastres

A prevenção de desastres deixou de ser tema de plano de contingência para se tornar conteúdo obrigatório de lei urbanística. A Lei 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, acrescentou ao Estatuto da Cidade o art. 42-A, com um comando dirigido diretamente ao plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

O dispositivo exige, entre outros conteúdos, “mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos” (inciso II); “planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre” (inciso III); e “medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres” (inciso IV). O § 1º do mesmo artigo estabelece que “a identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas”.

A leitura conjunta desses dispositivos com a rotina do licenciamento revela o ponto crítico: sem carta geotécnica e sem mapeamento incorporado ao processo, o Município licencia no escuro. E licenciar no escuro, quando existe dever legal de mapear, é a situação em que a responsabilidade civil do ente municipal se torna mais difícil de afastar. Vale registrar que a Lei 6.766/1979, em seu art. 3º, parágrafo único, já vedava, desde sempre, o parcelamento em terrenos alagadiços antes de providências de escoamento, em terrenos aterrados com material nocivo, em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (salvo atendidas exigências específicas) e em terrenos onde as condições geológicas não aconselhem a edificação.

1.6 Responsabilidade técnica e responsabilidade do Município

A identificação do responsável técnico no processo de licenciamento é, ao mesmo tempo, exigência de segurança e estratégia de repartição de responsabilidade. A Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), no âmbito do sistema CONFEA/CREA, e o Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), no âmbito do CAU, individualizam a autoria do projeto e da execução. Sem esses documentos no processo, o Município concentra em si o risco integral: não há a quem imputar o defeito construtivo, e a vítima do dano encontrará no ente público o único patrimônio solvente e identificável.

O reverso dessa moeda é a responsabilidade por omissão fiscalizatória. O Superior Tribunal de Justiça tem reconhecido que a ciência da irregularidade somada à inércia prolongada configura responsabilidade do Município, em matéria urbanístico-ambiental, com fundamento na responsabilidade objetiva por omissão.

JURISPRUDÊNCIA — OMISSÃO FISCALIZATÓRIA DO MUNICÍPIO

STJ — AREsp 1.756.656/SP, Segunda Turma, rel. Min. Francisco Falcão, julgamento em 18 de outubro de 2022, DJe de 21/10/2022 (Informativo de Jurisprudência do STJ n. 758).

O julgado está assim sintetizado no Informativo oficial: “Dano ambiental. Responsabilidade civil do Estado. Construção de moradias em área de preservação permanente. Ciência de Município. Inércia por mais de seis anos. Responsabilidade objetiva por omissão.”

Aplicação institucional: a existência de denúncia registrada, sem vistoria e sem providência documentada, é prova pré-constituída contra o próprio Município. Daí a importância de que o Código de Obras fixe prazos de resposta à denúncia e obrigue o registro documental de cada etapa da fiscalização.

1.7 Conteúdo mínimo, prazos e previsibilidade do licenciamento

Um Código de Obras moderno não é um código maior: é um código completo nos pontos que decidem litígios. A experiência de revisão normativa em Municípios de pequeno e médio porte mostra que seis blocos concentram quase toda a controvérsia prática.

1. **Definições, competências e obrigações do responsável técnico**, com exigência expressa de ART ou RRT no processo e de placa de obra identificando o profissional.
2. **Procedimento de licenciamento**, com etapas, prazos, documentos, hipóteses de exigência complementar (com efeito suspensivo sobre a contagem) e hipóteses de indeferimento.
3. **Parâmetros de acessibilidade, salubridade e segurança contra incêndio**, por remissão expressa às normas federais e técnicas aplicáveis.
4. **Regras para obras em áreas de risco**, com remissão ao mapeamento e à carta geotécnica, e vedação expressa de licenciamento nas áreas onde a ocupação seja desaconselhada.
5. **Infrações, sanções graduadas, defesa, recurso e prescrição** — o item mais frequentemente esquecido, tratado em detalhe no Módulo III.
6. **Disposições transitórias** para edificações e processos preexistentes, evitando o vazio normativo tratado no Módulo VIII.

Sobre prazos, convém enfrentar um receio comum: fixar prazo em lei não “amarra” a Administração — protege o servidor e o cidadão. Sem prazo, o atraso vira arbítrio e a pressa vira risco. A Lei 13.874/2019 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica) estabelece, em seu art. 3º, inciso I, o direito de “desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica”; e, no inciso IX, o direito de obter aprovação tácita quando, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo e transcorrido o prazo fixado, a autoridade permanecer silente — ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei.

ATENÇÃO — OS LIMITES DA APROVAÇÃO TÁCITA E DA CLASSIFICAÇÃO DE BAIXO RISCO

A liberação automática e a aprovação tácita são instrumentos de simplificação, não de renúncia ao controle. Não alcançam, em regra, obra em área de risco mapeada, intervenção em bem tombado ou em seu entorno, empreendimento de impacto sujeito a Estudo de Impacto de Vizinhança, nem atividade sujeita a licenciamento ambiental. A lei municipal que discipline o tema deve dizer isso expressamente, sob pena de o Município ser demandado a emitir habite-se por decurso de prazo em situação de risco real.

1.8 Integração com as normas ambientais e sanitárias

Licença de obra não substitui licença ambiental, e licença ambiental não substitui licença de obra. A afirmação é banal no plano teórico e problemática no plano prático, porque, em grande parte dos Municípios, as análises urbanística, ambiental e sanitária correm em processos distintos, em tempos distintos, com exigências que podem ser contraditórias entre si. O empreendedor recebe, do mesmo poder público, a informação de que pode e de que não pode. O custo dessa desarticulação é suportado pelos dois lados.

A solução legislativa é conhecida: fluxo único de análise, com consulta prévia de viabilidade, manifestação simultânea dos setores e ato final integrado. Não se trata de suprimir análises, e sim de ordená-las em um único procedimento com prazos concatenados.

Um ponto específico exige atenção do legislador municipal. A Lei 14.285/2021 alterou o Código Florestal (Lei 12.651/2012) para admitir, no § 10 do art. 4º, que, “em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo”, com regras que estabeleçam a não ocupação de áreas com risco de desastres, a observância das diretrizes dos planos de recursos hídricos, de bacia, de drenagem ou de saneamento básico, e a previsão de que as atividades ou empreendimentos instalados nas áreas de preservação permanente urbanas observem as hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental fixadas na própria lei.

ATENÇÃO — RISCO JURÍDICO A REGISTRAR NA JUSTIFICATIVA DO PROJETO

A constitucionalidade dessa competência municipal é questionada na **ADI 7.146**, ajuizada por partidos políticos em face da Lei 14.285/2021, de relatoria do Min. André Mendonça. Até 14 de setembro de 2026, a ação **não foi julgada** — não houve decisão de mérito nem apreciação da medida cautelar; o último andamento registrado é a conclusão dos autos ao relator, em 23/06/2026, após manifestação da Procuradoria-Geral da República em 23/04/2026.

Recomendação prática: o Município que pretenda valer-se do § 10 do art. 4º do Código Florestal deve fazê-lo com diagnóstico socioambiental robusto, oitiva formal do conselho de meio ambiente e registro expresso, na exposição de motivos, de que a competência está sob exame do STF. Isso não impede a edição da lei — apenas documenta a diligência do legislador.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO I

1. O Código de Obras é norma municipal de polícia sobre a construção privada e, materialmente, norma de proteção à vida; sua omissão não elimina o risco, apenas o retira do controle público.
 2. A competência urbanística municipal é constitucional e originária (CF, arts. 30, I e VIII, e 182); a União edita diretrizes e normas gerais, e o Município detém o protagonismo na concepção e execução da política urbana (ADI 5.696/MG).
 3. A lei urbanística específica só é válida se compatível com as diretrizes do plano diretor (Tema 348 — RE 607.940/DF).
 4. A acessibilidade condiciona a aprovação do projeto, o alvará e o habite-se por força de norma federal (Decreto 5.296/2004, art. 13, §§ 1º e 2º; Lei 13.146/2015), independentemente de previsão local.
 5. Municípios com áreas suscetíveis a deslizamentos e inundações devem ter mapeamento, ações preventivas e medidas de drenagem no plano diretor, considerando as cartas geotécnicas (art. 42-A do Estatuto da Cidade).
 6. A ciência da irregularidade somada à inércia prolongada gera responsabilidade do Município (STJ, AREsp 1.756.656/SP).
 7. Prazos, hipóteses de aprovação tácita e seus limites devem estar na lei local, com exclusão expressa das situações de risco, tombamento e impacto.
-

Questões para fixação

1. O Código de Obras do Município, editado em 1981, não menciona acessibilidade. Em 2024, foi aprovado projeto de edificação de uso coletivo sem rota acessível, com habite-se expedido. O empreendedor invoca direito adquirido. Como se resolve a questão e em que norma o Município deve se apoiar?
2. Explique, com base no Tema 348 do STF, por que uma lei municipal de zoneamento aprovada sem qualquer correspondência com o plano diretor é juridicamente frágil, ainda que seu conteúdo técnico seja adequado.
3. Um vereador propõe emenda ao Código de Obras estabelecendo aprovação tácita para todo e qualquer projeto não analisado em 30 dias. Quais ressalvas são juridicamente indispensáveis?
4. Qual a diferença prática, para a defesa judicial do Município, entre um processo de licenciamento com ART/RRT juntada e outro sem identificação do responsável técnico?
5. O Município recebeu denúncia de construção irregular em área de preservação em 2019 e não realizou vistoria até hoje. Que risco jurídico essa inércia cria, e qual precedente do STJ o ilustra?

Leituras complementares

- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros. — capítulos sobre normas edilícias e competência urbanística.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros. — capítulo sobre poder de polícia das construções.
- BRASIL. Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, arts. 10 a 14. — regulamentação da acessibilidade no licenciamento.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 42-A. — conteúdo do plano diretor em municípios com áreas de risco.

MÓDULO II

Convivência e ordem nos espaços urbanos: a disciplina das atividades

Carga horária sugerida: 1h30 — Correlação normativa: CF/88, art. 30, I; Súmulas Vinculantes 38 e 49; Lei 11.598/2007; Lei 13.146/2015; Lei 10.257/2001, art. 2º.

CASO DE ABERTURA — O BAR, O VIZINHO E A LEI QUE NINGUÉM APLICA

A reclamação chega à Câmara toda semana: som alto até as quatro da manhã, mesas ocupando a calçada inteira, cadeirante desviando pela rua. O Código de Posturas existe — é de 1974. Não define nível máximo de pressão sonora, não fixa horário, não diz quem mede, com que equipamento nem em que ponto. O fiscal comparece, conversa com o proprietário e volta. O conflito permanece; o ve-reador é cobrado por uma omissão que, no fundo, é legislativa.

Pergunta que orienta o módulo: o que transforma uma norma de convivência em norma aplicável?

2.1 O que são as posturas municipais

As posturas municipais disciplinam o uso dos espaços urbanos e a convivência entre atividades e pessoas. Tratam de higiene, sossego, ordem nos logradouros, funcionamento de estabelecimentos, publicidade, feiras e eventos, mobiliário urbano, arborização, resíduos, terrenos baldios e animais. É a norma que o cidadão mais sente no cotidiano — e a que mais depende de parâmetro objetivo para produzir efeito.

O fundamento constitucional é o art. 30, inciso I, da Constituição Federal: compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local. A expressão “interesse local” não significa exclusividade absoluta, e sim predominância do interesse: a matéria é municipal quando o impacto se concentra no território e na população do Município, ainda que reflexos existam em outras esferas. É por isso que horário de funcionamento do comércio é matéria municipal, enquanto a disciplina técnica das telecomunicações, tratada no Módulo IV, não é.

Há uma diferença de natureza entre o Código de Obras e o Código de Posturas que merece registro. O primeiro incide, sobretudo, em um momento — o licenciamento da edificação — e se esgota, no essencial, com o habite-se. O segundo incide continuamente, sobre a atividade em funcionamento, todos os dias. Daí a exigência, mais aguda nas posturas, de parâmetros objetivos, método de aferição e procedimento simples: uma norma que dependa de juízo subjetivo do agente para cada autuação é, na prática, uma norma inaplicável.

2.2 Os conflitos típicos e o limite entre disciplina e excesso

Quatro famílias de conflito respondem pela maior parte das demandas de ouvidoria e de tribuna: ruído (bares, cultos, festas, som automotivo); ocupação de calçadas (mesas, mercadorias, veículos e a supressão da rota do pedestre); publicidade (poluição visual, engenhos irregulares, segurança das estruturas); e resíduos (descarte irregular em terrenos baldios e logradouros). Em todas elas, o desafio jurídico é o mesmo: ordenar sem inviabilizar.

Ordenar é legítimo; impedir a atividade econômica, não. A postura deve proteger sossego, segurança e salubridade sem criar reserva de mercado nem inviabilizar o exercício de atividade lícita. O teste é o da proporcionalidade em suas três etapas clássicas: a restrição deve ser *idônea* (apta a produzir o resultado pretendido), *necessária* (não existe medida menos restritiva igualmente eficaz) e *proporcional em sentido estrito* (o benefício à coletividade compensa o ônus imposto ao particular). Uma exigência que não passa nesse teste — proibir determinado ramo em toda a zona central, por exemplo, sem demonstração de risco específico — tende a cair no controle judicial.

2.3 Horário de funcionamento: competência e sanção

A competência municipal para fixar o horário de funcionamento do comércio local é uma das matérias mais consolidadas do direito municipal brasileiro. Está sumulada há décadas e converteu-se em enunciado vinculante.

JURISPRUDÊNCIA — HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO

Súmula Vinculante 38 do STF: “É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.” (Enunciado resultante da conversão da Súmula 645 do STF.)

Súmula 419 do STF: “Os Municípios têm competência para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas.”

STF — RE 441.817 AgR/SP, Segunda Turma, rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 13 de dezembro de 2005, DJ de 24/03/2006. Da ementa: “Farmácias e drogarias. Horário de funcionamento. Multa. Competência legislativa municipal. Interesse local.” O acórdão figura entre os precedentes representativos que deram origem ao enunciado vinculante.

Conclusão operacional: sendo o Município competente para fixar o horário, é igualmente competente para prever a sanção que assegura o cumprimento da norma — desde que a penalidade esteja tipificada em lei municipal, com gradação e processo.

Dois cuidados devem acompanhar a redação de projetos sobre horário. O primeiro é a ressalva expressa da Súmula 419: a norma municipal não pode contrariar lei estadual ou federal válida (por exemplo, disciplina federal de jornada de trabalho ou normas sanitárias de plantão farmacêutico). O segundo é a coerência com o zoneamento: horários diferenciados

por zona — mais restritivos em zona estritamente residencial, mais flexíveis em zona de comércio e serviços — são mais defensáveis do que a regra única aplicada a todo o território, porque revelam correlação entre a restrição e o bem jurídico protegido.

2.4 Posturas e livre concorrência: o alcance da Súmula Vinculante 49

O enunciado vinculante mais invocado — e mais mal compreendido — nesta matéria é a Súmula Vinculante 49: “Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área.” A leitura apressada conclui que o Município não pode disciplinar a localização de atividades. A leitura correta é outra: o que a súmula veda é a *reserva de mercado* — a restrição cuja finalidade real é proteger concorrentes já instalados.

Restrições locacionais fundadas em segurança, saúde pública ou meio ambiente permanecem admitidas. O critério de distinção é a finalidade demonstrável da norma, aferida pela justificativa do projeto, pelos estudos que o instruem e pela coerência do sistema normativo municipal. Lei que fixa distância mínima entre farmácias “para evitar concentração” tende a ser inválida; lei que fixa distância mínima entre postos de combustíveis, ou entre depósito de gás e escola, com fundamento técnico de segurança, tende a ser mantida.

JURISPRUDÊNCIA — O QUE A SV 49 NÃO PROÍBE

STF — Rcl 30.986 AgR/SP, Primeira Turma, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 21 de setembro de 2018, DJe de 27/09/2018. Ementa: “CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ATO ADMINISTRATIVO QUE INDEFERIU A EMISSÃO DE DECLARAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO PARA INSTALAÇÃO DE POSTO DE COMBUSTÍVEIS. EXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL QUE FIXA DISTÂNCIA MÍNIMA PARA INSTALAÇÕES DE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS. ALEGADA AFRONTA AO ENUNCIADO VINCULANTE 49. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA. PRECEDENTES. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.”

A fundamentação que se consolidou a partir desses precedentes é expressa: “o direito à livre concorrência contido no enunciado da Súmula Vinculante 49 não é absoluto, porquanto a própria jurisprudência desta Corte que fundamentou a edição do referido verbete sumular trouxe temperamentos a essa prerrogativa, por imperativos de segurança e de proteção à saúde e ao meio ambiente” (transcrição constante da decisão proferida no ARE 1.546.400, rel. Min. Flávio Dino, julgamento em 22/04/2025, que reafirma a orientação).

ATENÇÃO — COMO REDIGIR PARA SOBREVIVER AO CONTROLE

Ao propor restrição locacional, o projeto deve: (i) indicar o bem jurídico protegido (segurança, salubridade, meio ambiente, mobilidade); (ii) apresentar o fundamento técnico — norma da ABNT, exigência do Corpo de Bombeiros, estudo de tráfego; (iii) delimitar a restrição ao necessário (distância, porte, horário, zona); e (iv) evitar qualquer menção, na justificativa, à proteção de estabelecimentos já instalados. A justificativa que menciona “concorrência predatória” entre comerciantes entrega, ela própria, a prova do vício.

2.5 Poluição sonora: parâmetros objetivos e prova

Nenhum tema expõe tanto a fragilidade dos códigos antigos quanto o ruído urbano. A norma que se limita a proibir “som excessivo” ou “que perturbe o sossego alheio” transfere ao agente de fiscalização uma decisão que a lei deveria ter tomado. O resultado é previsível: autuações anuladas por ausência de critério, ou ausência de autuação por insegurança do servidor.

Uma norma de ruído aplicável precisa responder a quatro perguntas, e o projeto de lei deve trazê-las expressamente.

QUADRO 2.1 — OS QUATRO ELEMENTOS DE UMA NORMA DE RUÍDO APLICÁVEL

Elemento	O que a lei municipal deve definir
Limite	Nível máximo de pressão sonora por zona de uso e por período (diurno, vespertino, noturno), com valores numéricos
Método	Norma técnica de medição aplicável, ponto de aferição, tempo de integração e condições de validade da medida
Agente	Quem mede, com qual equipamento, com que periodicidade de calibração e como registra o resultado
Sanção	Gradação por faixa, agravamento por reincidência, destino do equipamento eventualmente apreendido e prazo de devolução

A prova é o ponto decisivo. O laudo de medição, produzido segundo método previsto em lei e com equipamento calibrado, é o documento que instrui o auto de infração e que sustenta a sanção no controle judicial. Sem ele, a autuação se reduz à palavra do agente contra a do autuado — o que, em matéria sancionatória, é insuficiente. É recomendável, ainda, que a lei preveja o termo de ajustamento como alternativa negociada, com prazo certo de adequação: em conflitos de vizinhança, a solução consensual costuma ser mais eficaz do que a multa reiterada.

2.6 Publicidade, mobiliário urbano e uso das calçadas

Engenhos publicitários, toldos, mesas, bancas, contêineres e mobiliário em geral ocupam bem público de uso comum. A consequência jurídica é que o particular não tem direito subjetivo à ocupação: tem, quando muito, autorização de uso — ato unilateral, discricionário e precário, que pode ser onerado quando a lei o prever e que deve ser condicionado à manutenção da faixa livre de circulação de pedestres.

A calçada acessível não é cortesia urbana: é requisito legal. A Lei 13.146/2015, nos arts. 53 a 58, e a NBR 9050:2020 definem a rota acessível e seus componentes. A autorização de uso do passeio deve, portanto, fixar expressamente a faixa livre mínima, o horário de ocupação, a responsabilidade pela limpeza e a consequência do descumprimento. Em conflito, a rota acessível prevalece sobre a mesa, sobre a mercadoria e sobre o estacionamento improvisado.

NOVIDADE LEGISLATIVA — LEI 15.333, DE 7 DE JANEIRO DE 2026

A Lei 15.333/2026 alterou o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) para acrescentar ao art. 2º o inciso XXI, incluindo entre as diretrizes gerais da política urbana a “adequada construção, instalação, sinalização, higienização e conservação dos equipamentos públicos e privados de uso coletivo, com vistas à prevenção de acidentes e à proteção da saúde dos usuários”. A lei entrou em vigor após *vacatio legis* de 90 dias.

Efeito para o Município: a diretriz federal passa a orientar a interpretação e a revisão das normas locais sobre mobiliário urbano, equipamentos de uso coletivo, playgrounds, academias ao ar livre e estruturas publicitárias — e oferece fundamento expresse para projetos de lei sobre conservação e sinalização desses equipamentos.

2.7 Licenciamento de atividades por grau de risco

A regra do alvará mudou estruturalmente na última década. A classificação da atividade por grau de risco passou a definir o procedimento, e não o contrário. Para as atividades de risco baixo, a Lei 13.874/2019 assegura o desenvolvimento sem atos públicos de liberação. Para as de risco médio, a Lei 11.598/2007, com a redação dada pela Lei 14.195/2021, institui a emissão automática.

TEXTO LEGAL — LEI 11.598/2007, ART. 6º-A

Caput: “Sem prejuízo do disposto no inciso I do caput do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado médio, na forma prevista no art. 5º-A desta Lei, o alvará de funcionamento e as licenças serão emitidos automaticamente, sem análise humana, por intermédio de sistema responsável pela integração dos órgãos e das entidades de registro, nos termos estabelecidos em resolução do CGSIM.”

§ 4º: “A emissão automática de que trata o caput deste artigo não obsta a fiscalização pelos órgãos ou pelas entidades estaduais, distritais ou municipais competentes.”

A consequência institucional desse regime merece ênfase, porque costuma ser mal compreendida nas Câmaras: o controle não foi suprimido — ele migrou do balcão para o campo. Onde antes havia análise prévia de documentos, passa a haver fiscalização posterior *in loco*. Um Município que adere à emissão automática sem reforçar a capacidade de fiscalização não simplificou: apenas deixou de controlar. Esse é, precisamente, um ponto de fiscalização parlamentar — quantos alvarás foram emitidos automaticamente e quantas verificações posteriores ocorreram no mesmo período?

2.8 Estrutura de um Código de Posturas moderno

A revisão do Código de Posturas rende resultados rápidos porque atinge o cotidiano. Um roteiro de conteúdo mínimo, testado em processos de revisão normativa municipal, contempla seis blocos:

1. **Parte geral** — princípios, definições, competência fiscalizatória e relação com as demais normas urbanísticas.
2. **Uso dos logradouros** — calçadas e faixa livre, mobiliário urbano, feiras, eventos, obras na via pública.
3. **Atividades econômicas** — horário por zona, ruído, publicidade, resíduos, cargas e descargas.
4. **Meio ambiente urbano** — arborização e compensação, queimadas, terrenos baldios, animais.
5. **Processo administrativo** — notificação preliminar, auto de infração, defesa, recurso, decisão motivada (Módulo III).
6. **Sanções e prescrição** — gradação, reincidência, conversão de multa em obrigação de fazer e prazo prescricional definido em lei local.

Por fim, a integração normativa. As posturas não operam isoladas: dialogam com o zoneamento (que define onde a atividade pode existir), com o Código de Obras (que define como a edificação que a abriga deve ser) e com o plano diretor (que define a direção do cres-

cimento). A revisão isolada de uma dessas leis produz, com frequência, contradição com as demais — razão pela qual o Módulo VIII sustenta a consolidação prévia do acervo normativo antes da reforma de mérito.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO II

1. As posturas disciplinam a convivência urbana, o uso dos logradouros e o funcionamento das atividades, com fundamento no art. 30, I, da Constituição Federal.
 2. O Município é competente para fixar o horário de funcionamento do comércio (SV 38), respeitadas as leis estaduais e federais válidas (Súmula 419), podendo prever a sanção correspondente (RE 441.817 AgR).
 3. A SV 49 proíbe a reserva de mercado, não o urbanismo: restrições locacionais fundadas em segurança, saúde ou meio ambiente são admitidas (Rcl 30.986 AgR).
 4. Norma de ruído sem limite numérico, método de medição, agente competente e sanção graduada é inaplicável.
 5. A ocupação de calçada é autorização precária e cede diante da rota acessível (Lei 13.146/2015; NBR 9050:2020).
 6. A Lei 15.333/2026 acrescentou diretriz federal sobre construção, instalação, sinalização, higienização e conservação de equipamentos de uso coletivo.
 7. Atividades de risco médio têm alvará emitido automaticamente, sem análise humana, sem prejuízo da fiscalização posterior (Lei 11.598/2007, art. 6º-A).
-

Questões para fixação

1. Lei municipal fixa distância mínima de 500 metros entre farmácias, com a justificativa de “evitar concentração excessiva no centro”. A norma sobrevive ao exame da SV 49? E se a mesma distância fosse fixada entre postos de combustíveis, com laudo técnico de segurança?
2. Redija, em até cinco linhas, o núcleo de um dispositivo de controle de ruído que contenha os quatro elementos indispensáveis estudados neste módulo.
3. Por que a emissão automática de alvará para atividades de risco médio aumenta — e não diminui — a importância da fiscalização municipal? Que dado a Câmara deve requisitar para avaliar esse ponto?
4. Um comerciante sustenta ter “direito adquirido” de manter mesas ocupando toda a calçada, porque a prática é tolerada há vinte anos. Como se resolve o conflito com a rota acessível?
5. Qual a diferença entre a competência municipal para fixar horário do comércio e a competência para disciplinar jornada de trabalho dos empregados desse mesmo comércio?

Leituras complementares

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros. — capítulo sobre posturas municipais e poder de polícia.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. — capítulo sobre poder de polícia e proporcionalidade.

BRASIL. Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, arts. 5º-A e 6º-A. — classificação de risco e emissão automática de alvará.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 9050:2020* — acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos.

MÓDULO III

Poder de polícia e o controle das irregularidades urbanas

Carga horária sugerida: 1h30 — Correlação normativa: CF/88, art. 5º, LV; CTN, art. 78; Tema 532 do STF; Tema repetitivo 1.294 do STJ; Portaria MCID nº 1.012/2025.

CASO DE ABERTURA — O AUTO DE INFRAÇÃO ANULADO EM TRÊS LINHAS

A construção era irregular, a fiscalização estava correta quanto ao mérito e o embargo era necessário. Ainda assim, a decisão judicial anulou tudo: o auto não descrevia objetivamente a conduta, não indicava o dispositivo violado, não abriu prazo de defesa e foi assinado por servidor sem designação formal para a função fiscalizatória. O Município perdeu não por falta de razão, mas por falta de procedimento — e a obra irregular foi concluída enquanto o processo tramitava.

Pergunta que orienta o módulo: o que torna a sanção urbanística exigível e defensável perante o Judiciário?

3.1 Conceito, fundamento e atributos do poder de polícia

O conceito legal está no art. 78 do Código Tributário Nacional: poder de polícia é a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Hely Lopes Meirelles descreve-o, em formulação consagrada, como o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração para conter abusos do direito individual em favor do interesse coletivo.

Do conceito derivam três atributos clássicos, cada um deles com um limite prático que o legislador municipal precisa conhecer.

QUADRO 3.1 — ATRIBUTOS DO PODER DE POLÍCIA E SEUS LIMITES

Atributo	Significado	Limite prático
Discrecionalidade	Escolha do meio e do momento da atuação, nos limites da lei	Não alcança a tipificação da infração nem a dosimetria da sanção, que são matéria de lei
Autoexecutoriedade	Execução direta pela Administração, sem prévia ordem judicial	Exige previsão legal expressa e processo administrativo prévio, salvo urgência demonstrada
Coercibilidade	Imposição independente da concordância do particular	Veda o excesso e o uso de força desproporcional; exige motivação escrita

Um esclarecimento é necessário quanto à autoexecutoriedade, porque a prática municipal frequentemente a superestima. Autoexecutoriedade significa que a Administração pode executar sua decisão sem pedir autorização prévia ao Judiciário; não significa que possa decidir sem processo. A urgência qualificada — risco iminente de desabamento, por exemplo — autoriza a medida imediata (interdição, evacuação, escoramento), mas mesmo nessa hipótese o ato deve ser documentado, motivado e seguido do processo administrativo que assegure o contraditório posterior.

3.2 Os dois extremos: fiscalização frágil e fiscalização arbitrária

A fiscalização urbanística municipal oscila, com frequência, entre dois extremos igualmente danosos. De um lado, a fiscalização frágil: denúncia arquivada sem vistoria, notificação verbal sem registro, reincidência sem agravamento, irregularidade que se consolida como fato. De outro, a fiscalização arbitrária: multa sem tipificação legal, embargo sem processo, sanção desproporcional ao dano, decisão sem motivação escrita.

Os dois extremos têm a mesma origem — a insuficiência da lei municipal — e produzem o mesmo efeito final: a norma urbanística não se realiza. No primeiro caso porque não se aplica; no segundo porque, aplicada, é anulada. Daí a tese central deste módulo: *o principal instrumento de fiscalização não é o fiscal, é a lei que descreve o que ele deve fazer*.

Cabe registrar a dimensão pessoal do problema, muitas vezes ignorada no debate legislativo. Quando o Código não tipifica a infração, não gradua a penalidade e não fixa prazos, o servidor é exposto individualmente: decide sem respaldo, responde por excesso se age e por omissão se não age. A omissão legislativa transfere ao agente uma discrecionalidade que a lei deveria ter delimitado — e transfere a ele, também, o risco dessa escolha.

3.3 Limites: delegação, reserva de administração e devido processo

O primeiro limite é subjetivo: quem pode exercer o poder de polícia. A questão foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 532 da repercussão geral, em contexto de delegação a entidade da Administração indireta.

JURISPRUDÊNCIA — DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA (TEMA 532)

STF — RE 633.782, Tribunal Pleno, rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 26 de outubro de 2020. Tese fixada:

“É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.”

Leitura correta: a tese **não** autoriza a terceirização da fiscalização urbanística a empresa privada contratada por licitação. Exige-se entidade integrante da Administração indireta, com capital majoritariamente público, prestadora exclusiva de serviço público típico e em regime não concorrencial. Contratos com empresas privadas podem alcançar atividades materiais de apoio (leitura de equipamentos, operação de sistemas, digitalização), jamais o ato de império — autuar, embargar, interditar, sancionar.

O segundo limite é procedimental, e tem sede constitucional: o art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Esse comando se traduz, na lei municipal, em uma sequência que precisa estar escrita, com prazos e formas definidos: notificação preliminar, auto de infração, defesa, decisão motivada e recurso.

CONCEITO — OS CINCO VÍCIOS QUE MAIS ANULAM AUTOS DE INFRAÇÃO URBANÍSTICOS

1. Ausência de descrição objetiva da conduta (o que foi feito, onde e quando).
2. Falta de indicação do dispositivo legal violado (artigo, inciso e norma).
3. Prazo de defesa não concedido ou não informado ao autuado.
4. Decisão administrativa sem motivação escrita.
5. Agente sem competência formal — ausência de designação, portaria ou investidura no cargo de fiscal.

3.4 Instrumentos de fiscalização e o auto de infração bem lavrado

A lei municipal deve prever instrumentos distintos para situações distintas, evitando que a multa se torne a resposta única a todo tipo de irregularidade. A escolha do instrumento adequado é, também, elemento de proporcionalidade.

QUADRO 3.2 — INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO E HIPÓTESES DE USO

Instrumento	Quando utilizar
Notificação preliminar	Irregularidade sanável, com prazo certo para regularização voluntária
Auto de infração	Conduta tipificada, com descrição do fato e enquadramento legal
Embargo de obra	Execução irregular em curso, com risco de consolidação da irregularidade
Interdição	Risco à segurança, à saúde ou ao sossego público
Apreensão e remoção	Bens irregularmente colocados em logradouro público, com auto circunstanciado

Quanto ao auto de infração, a experiência forense permite reduzir a exigência a seis itens verificáveis, que podem inclusive constar de anexo da lei municipal como modelo padronizado: identificação completa do autuado e do imóvel (com matrícula ou inscrição cadastral); descrição objetiva da conduta; enquadramento legal com artigo e inciso; prova anexa (fotografia datada, laudo, croqui ou registro georreferenciado); prazo de defesa, local de protocolo e assinatura do agente designado; e ciência do autuado, com data e forma de entrega registradas.

3.5 Gradação de sanções, demolição e o fato consumado

A gradação das sanções é exigência de proporcionalidade e, ao mesmo tempo, técnica de eficácia: sanção única e elevada tende a ser anulada; sanção graduada e progressiva tende a ser cumprida. O sistema sancionatório municipal deve prever, no mínimo, advertência para infração leve e primária; multa por faixa, com agravamento por reincidência; embargo ou interdição diante da continuidade da irregularidade ou do risco; cassação da licença em caso de descumprimento reiterado das condições do alvará; e demolição, reservada à obra irregular insanável, após processo com defesa e decisão motivada.

A demolição administrativa merece cautela. Não há, no direito brasileiro, tese vinculante autorizando a demolição de edificação sem ordem judicial em qualquer hipótese; a prática institucionalmente segura exige previsão expressa no Código de Obras, processo administrativo com contraditório, decisão motivada da autoridade competente e, quando houver risco de resistência ou dúvida sobre a titularidade, o ajuizamento da ação demolitória. Por outro lado — e este é o ponto que costuma surpreender — a consolidação da obra no tempo não a legaliza.

JURISPRUDÊNCIA — A TEORIA DO FATO CONSUMADO NÃO SE APLICA

STJ — REsp 1.714.536/RJ, Segunda Turma, rel. Min. Afrânio Vilela, julgamento em 4 de fevereiro de 2025, DJe de 10/02/2025 (Informativo de Jurisprudência do STJ n. 842).

O caso tratava de edificação de apenas 4 m² (um banheiro) construída em área de preservação permanente urbana, mantida e ampliada após embargo administrativo. O Tribunal afastou a teoria do fato consumado mesmo em região antropizada, considerou irrelevante a pequena extensão da área atingida, vedou que o particular se beneficie da própria torpeza e manteve a determinação de demolição e recuperação integral da área. A orientação dialoga com a Súmula 613 do STJ (“não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”).

Aplicação municipal: o argumento de que “a obra já está pronta” ou de que “a área é pequena” não constitui, por si, fundamento para a regularização administrativa de edificação em área protegida.

3.6 Prescrição administrativa: o capítulo que falta nos códigos

Eis o ponto de maior impacto prático deste módulo, e o que mais recentemente se alterou. Durante anos, diante da omissão da lei local, invocou-se por analogia o Decreto 20.910/1932 — norma que trata da prescrição das dívidas e direitos contra a Fazenda Pública — para reconhecer prescrição intercorrente em processos administrativos estaduais e municipais paralisados. O Superior Tribunal de Justiça encerrou essa possibilidade em julgamento de recursos repetitivos.

JURISPRUDÊNCIA — TEMA REPETITIVO 1.294 DO STJ

STJ — REsp 2.002.589/PR e REsp 2.137.071/MG, Primeira Seção, rel. Min. Afrânio Vilela, julgamento em 10 de dezembro de 2025 (divulgação oficial pelo Tribunal em 30/12/2025). Tese firmada:

“O Decreto n. 20.910/1932 não dispõe sobre a prescrição intercorrente, não podendo ser utilizado como referência normativa para o seu reconhecimento em processos administrativos estaduais e municipais, ainda que por analogia.”

O fundamento central é a separação de poderes: não compete ao Judiciário criar prazos prescricionais por integração analógica, sob pena de usurpar a função legislativa.

A consequência para o Município é dupla e deve ser compreendida com precisão. De um lado, a Lei 9.873/1999 — que disciplina a prescrição da ação punitiva — alcança a Administração Pública Federal; não é norma geral aplicável automaticamente a Estados e Municípios. De outro, o Decreto 20.910/1932 não pode ser invocado por analogia para reconhecer a prescrição intercorrente no processo administrativo municipal. O resultado é que, *na ausência de lei municipal, não há prazo prescricional intercorrente a invocar* — situação que beneficia o Município no curto prazo e o prejudica no médio, porque converte processos paralisados em passivos indefinidos, incompatíveis com a segurança jurídica e com a boa administração.

ATENÇÃO — RECOMENDAÇÃO LEGISLATIVA PRIORITÁRIA

A inclusão de um capítulo de prescrição no Código de Obras e no Código de Posturas é, hoje, a providência normativa de melhor relação entre custo e efeito. O capítulo deve definir: (i) o prazo da pretensão punitiva (contado da prática da infração ou de sua cessação, nas infrações permanentes); (ii) o prazo da pretensão executória (contado da decisão final irrecorrível); (iii) as causas de interrupção e suspensão; e (iv) a prescrição intercorrente, com prazo próprio para o processo paralisado sem julgamento. Registre-se, como parâmetro comparativo, a Súmula 467 do STJ, segundo a qual “prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental” — enunciado editado em matéria ambiental, que serve de referência de razoabilidade, e não de fundamento direto para a matéria urbanística municipal.

3.7 Fiscalização integrada, geotecnologia e uso de inteligência artificial

A fiscalização urbanística deixou de depender exclusivamente da vistoria presencial. Imagens de satélite, aerolevantamento por drone, cadastro territorial multifinalitário e cruzamento de bases (registro de imóveis, concessionárias, cadastro imobiliário) permitem identificar parcelamentos clandestinos, ampliações não licenciadas e ocupações em área de risco antes que se consolidem. A União editou norma específica orientando essa transição.

NORMA ADMINISTRATIVA FEDERAL — PORTARIA MCID Nº 1.012/2025

A Portaria nº 1.012, de 4 de setembro de 2025, do Ministério das Cidades (publicada no Diário Oficial da União de 5/9/2025), estabelece diretrizes para a elaboração de estratégias municipais de transformação digital urbana.

O **art. 5º** contempla, entre as ações previstas, a identificação, elaboração, revisão e integração de bases territoriais cartográficas e cadastros territoriais multifinalitários (CTM); o monitoramento das expansões urbanas em regiões periféricas, com riscos de desastres naturais; e o uso de algoritmos de inteligência artificial na gestão urbana.

O **art. 4º** fixa salvaguardas: observância da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018) e, no inciso IV, “a avaliação de riscos algorítmicos, monitoramento de possíveis vieses discriminatórios e fiscalização de uso ético de sistemas de reconhecimento facial e vigilância”.

ATENÇÃO — O LIMITE JURÍDICO DO USO DE TECNOLOGIA NA FISCALIZAÇÃO

Não existe, até setembro de 2026, lei geral de inteligência artificial em vigor no Brasil. Disso decorrem três consequências para o Município: (i) o ato administrativo sancionatório continua sendo de responsabilidade integral do agente que o assina, ainda que a irregularidade tenha sido detectada por sistema automatizado; (ii) a prova produzida por imagem ou algoritmo deve ser reproduzível e passível de contestação pelo autuado, sob pena de violação ao contraditório; e (iii) o tratamento de dados pessoais na fiscalização urbana submete-se à LGPD, exigindo base legal, finalidade determinada e medidas de segurança.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO III

1. O poder de polícia urbanístico é atividade vinculada à lei municipal que descreve a conduta, a sanção e o procedimento.
 2. Autoexecutoriedade não dispensa processo: o contraditório é requisito de validade da sanção, não obstáculo à fiscalização.
 3. A delegação do poder de polícia só é admitida a entidade da Administração indireta, nos estritos termos do Tema 532 — nunca a empresa privada contratada.
 4. Cinco vícios formais concentram a maior parte das anulações: ausência de descrição, de enquadramento, de prazo de defesa, de motivação e de competência do agente.
 5. A teoria do fato consumado não se aplica em matéria urbanístico-ambiental, ainda que a área seja pequena (REsp 1.714.536/RJ).
 6. Sem lei municipal, não há prescrição intercorrente administrativa a invocar: o Decreto 20.910/1932 não serve de referência, nem por analogia (Tema 1.294 do STJ).
 7. Geotecnologia e inteligência artificial ampliam a capacidade de fiscalizar, mas não deslocam a responsabilidade pelo ato nem afastam o contraditório e a LGPD.
-

Questões para fixação

1. Auto de infração lavrado em 2022 por construção sem alvará; defesa apresentada no prazo; nenhuma decisão até hoje. O autuado requer o reconhecimento da prescrição intercorrente. Como o Município deve responder, à luz do Tema 1.294 do STJ, e o que a Câmara precisa fazer para que a resposta deixe de depender do caso concreto?
2. O Município pretende contratar empresa especializada para lavrar autos de infração de posturas, remunerada por produtividade. O arranjo é compatível com o Tema 532 do STF? Justifique.
3. Explique a diferença entre autoexecutoriedade e dispensa de processo administrativo, indicando uma hipótese em que a medida imediata é legítima.
4. Que elementos mínimos devem constar de um auto de infração urbanístico para resistir ao controle judicial?
5. Um proprietário sustenta que sua edificação de 6 m² em área de preservação permanente deve ser mantida porque está construída há oito anos e a região já é urbanizada. Qual é a orientação do STJ sobre o argumento?

Leituras complementares

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros. — capítulo sobre poder de polícia.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. — processo administrativo e sanções.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Informativo de Jurisprudência* n. 842 e n. 758. — julgados citados neste módulo.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 1.012, de 4 de setembro de 2025. — transformação digital urbana.

MÓDULO IV

A repartição do território: zoneamento e controle do uso do solo

Carga horária sugerida: 1h30 — Correlação normativa: CF/88, art. 182; Lei 6.766/1979; Lei 10.257/2001, arts. 2º e 42-A; Temas 348, 492, 919 e 1.235 do STF.

CASO DE ABERTURA — O LOTEAMENTO QUE CHEGOU ANTES DA CIDADE

Cento e vinte lotes vendidos em uma gleba sem rede de água, sem drenagem e a trezentos metros de um córrego. A aprovação saiu em duas páginas, assinada quinze anos atrás. Hoje o Município paga transporte escolar, leva caminhão-pipa no período de estiagem e responde judicialmente pela enchente que atinge as mesmas famílias todo verão. O parcelamento durou uma assinatura; a conta chega todo ano.

Pergunta que orienta o módulo: quanto custa, ao orçamento municipal, cada hectare urbanizado sem infraestrutura?

4.1 O custo fiscal da expansão desordenada

Ordenar o uso do solo é, antes de qualquer consideração estética ou ambiental, política de contenção de despesa pública. A cidade espalhada exige mais rede de água e esgoto por habitante, mais extensão de via para pavimentar e manter, mais rotas de coleta de resíduos, mais quilometragem de transporte escolar e mais tempo de deslocamento para serviços de saúde e segurança. O custo de servir cresce com a dispersão; a receita, não. Um perímetro urbano ampliado sem critério é, em termos orçamentários, uma despesa obrigatória criada por prazo indeterminado — e sem estimativa de impacto.

O Estatuto da Cidade traduz essa lógica em diretriz vinculante. O art. 2º, inciso VI, alínea “c”, determina que a política urbana deve evitar “o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana”. Trata-se de norma dirigida ao planejamento municipal, e que serve de parâmetro de controle: a ampliação de perímetro urbano sem demonstração de capacidade de atendimento contraria diretriz federal expressa.

Para a Câmara Municipal, esse é um dos raros temas em que a análise urbanística e a análise fiscal coincidem. Ao examinar projeto de ampliação de perímetro ou de aprovação de novo parcelamento, o vereador deve perguntar: qual a demanda projetada por rede, transporte

e coleta? Existe capacidade instalada? Se não existe, quem custeará a ampliação — o empreendedor, mediante contrapartida prevista em lei, ou o orçamento municipal?

4.2 Vedações legais ao parcelamento e áreas de risco

A Lei 6.766/1979 — Lei do Parcelamento do Solo Urbano — estabelece vedações que independem de norma municipal e que devem ser expressamente reproduzidas na legislação local, para facilitar a atuação do setor técnico. O art. 3º, parágrafo único, veda o parcelamento: “I – em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; II – em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; III – em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; IV – em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; V – em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.”

Essas vedações dialogam diretamente com o art. 42-A do Estatuto da Cidade, estudado no Módulo I, cujo inciso III exige do plano diretor, nos Municípios com áreas suscetíveis, o “planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre”. A articulação entre as duas normas produz uma regra operacional simples: *área de risco mapeada não recebe parcelamento novo, e área de risco ocupada exige plano de intervenção*.

ATENÇÃO — O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA COMO ANTECIPAÇÃO DA CONTA

O EIV, tratado em detalhe no Módulo V, é o instrumento que antecipa o custo público do empreendimento. Desde a Lei 14.849, de 2 de maio de 2024, o inciso V do art. 37 do Estatuto da Cidade passou a exigir, entre os itens mínimos do estudo, a análise de “mobilidade urbana, geração de tráfego e demanda por transporte público”. Empreendimentos de impacto aprovados sem EIV transferem ao orçamento municipal despesas que poderiam ter sido objeto de contrapartida.

4.3 Competência municipal e função social da propriedade

O art. 182, *caput*, da Constituição Federal estabelece 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. O § 1º define o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O § 2º completa: “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

A função social da propriedade não é cláusula retórica nem princípio meramente programático. É o fundamento que autoriza, nos termos do § 4º do mesmo artigo, o parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública — instrumentos examinados no Módulo V. Sem plano diretor que expresse as exigências fundamentais de ordenação, não há como aferir o descumprimento da função social; e sem essa aferição, os instrumentos indutores não podem ser aplicados.

A competência municipal para editar leis urbanísticas específicas — zoneamento, parcelamento, operações urbanas — encontra no Tema 348 do STF, já examinado, seu critério de validade: compatibilidade com as diretrizes do plano diretor. Na prática legislativa, recomenda-se que a lei de uso e ocupação do solo traga, em seus primeiros artigos, remissão expressa aos dispositivos do plano diretor que lhe dão suporte. É uma cautela redacional de baixo custo e alto efeito defensivo.

4.4 Zoneamento: finalidades, técnica e parâmetros

Zonear é decidir, com antecedência e com publicidade, o que pode acontecer em cada parte da cidade. A decisão substitui a negociação caso a caso — que favorece quem tem acesso ao poder público — por regra geral e previsível, que favorece quem investe e quem mora.

QUADRO 4.1 — FINALIDADES DO ZONEAMENTO E TÉCNICAS CORRESPONDENTES

Finalidade	Como se realiza tecnicamente
Separar usos incompatíveis	Zonas residenciais, mistas, industriais e especiais, com tabela de usos por atividade e porte
Controlar densidade	Coefficiente de aproveitamento, taxa de ocupação e gabarito
Proteger o ambiente e drenar	Zonas de proteção, áreas verdes, faixas não edificáveis e taxa de permeabilidade
Garantir moradia	Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e diretrizes de regularização

Os parâmetros urbanísticos são a linguagem técnica do zoneamento, e o vereador precisa dominá-los para emendar projetos com precisão. O **coeficiente de aproveitamento** indica quanto se pode construir em relação à área do lote (um coeficiente 2, em lote de 360 m², autoriza 720 m² de área construída computável). A **taxa de ocupação** limita a projeção da edificação sobre o terreno. A **taxa de permeabilidade** reserva área livre para infiltração — parâmetro diretamente ligado à drenagem urbana e à prevenção de alagamentos. **Recuos e gabarito** definem afastamentos e altura, controlando insolação, ventilação e relação com a via. **Lote**

e **testada mínimos** determinam o padrão de parcelamento e, por consequência, a densidade possível.

ATENÇÃO — ERROS QUE TORNAM O ZONEAMENTO INAPLICÁVEL

Quatro defeitos aparecem com frequência em leis de uso do solo municipais: (i) lista de usos vaga ou meramente exemplificativa, que não permite enquadrar a atividade concreta; (ii) zona sem parâmetro numérico, apenas com descrição qualitativa; (iii) mapa sem base cartográfica oficial ou sem georreferenciamento, impossibilitando a localização precisa do limite de zona; e (iv) silêncio sobre usos e edificações preexistentes, o que gera litígio a cada fiscalização. A boa técnica exige classificação por atividade e porte, parâmetros numéricos por zona, mapa georreferenciado anexo e parte integrante da lei, e regra de transição expressa.

4.5 Estrutura da Lei de Uso e Ocupação do Solo

A lei de uso e ocupação do solo — em muitos Municípios ainda chamada “lei de zoneamento” — deve conter, no mínimo, seis blocos: mapa de zoneamento com perímetro urbano definido e georreferenciado; tabela de usos permitidos, permissíveis e proibidos por zona; tabela de parâmetros urbanísticos por zona; regras para usos geradores de impacto, com hipóteses de exigência de EIV; disposições sobre não conformidades preexistentes; e remissão expressa às diretrizes do plano diretor.

Uma observação sobre os usos “permissíveis”. A categoria intermediária — usos admitidos mediante análise e condicionantes — é útil, mas exige disciplina: a lei deve definir quem analisa, com base em quais critérios, em que prazo e com qual possibilidade de recurso. Sem isso, a categoria se converte em espaço de discricionariedade sem parâmetro, exatamente o que o zoneamento pretende eliminar.

4.6 Parcelamento do solo e infraestrutura básica

A definição de infraestrutura básica é federal e não admite redução por lei municipal. Segundo o art. 2º, § 5º, da Lei 6.766/1979, “consideram-se infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não”.

A legislação recente reforçou a posição do Município e a proteção do adquirente. A Lei 14.620/2023 introduziu na Lei 6.766/1979 os arts. 18-A a 18-F, criando o **patrimônio de afetação do loteamento**: os bens e direitos afetados constituem patrimônio apartado, destinado à conclusão das obras de infraestrutura e à entrega dos lotes, com regime próprio em caso de falência do loteador. A mesma lei alterou o art. 22, §§ 2º e 3º, determinando a atualização

cadastral do imóvel originário e das áreas transferidas ao domínio municipal, bem como a individualização dos lotes no cadastro imobiliário municipal após o termo de verificação e execução de obras. A Lei 14.711/2023, por sua vez, acrescentou o § 8º ao art. 18 da Lei 6.766/1979, tratando de garantia sobre o mesmo imóvel em favor do Município ou do Distrito Federal e de credor em operação de financiamento.

CONCEITO — O QUE O MUNICÍPIO DEVE EXIGIR EM CADA PARCELAMENTO

1. Projeto aprovado com diretrizes urbanísticas prévias expedidas pelo Município.
2. Cronograma físico-financeiro das obras de infraestrutura básica, com garantia real ou fidejussória.
3. Registro do parcelamento no cartório de registro de imóveis, no prazo legal.
4. Transferência das áreas públicas ao domínio municipal e respectiva atualização cadastral.
5. Termo de verificação e execução de obras antes da individualização dos lotes no cadastro imobiliário.

4.7 Loteamentos de acesso controlado e o papel da lei municipal

Os chamados “loteamentos fechados” ou de acesso controlado ocupam uma zona cinzenta do direito urbanístico brasileiro, e o Supremo Tribunal Federal fixou, no Tema 492 da repercussão geral, um ponto que interessa diretamente ao legislador municipal.

JURISPRUDÊNCIA — TEMA 492 DO STF

STF — RE 695.911, Tribunal Pleno, rel. Min. Dias Toffoli. Tema 492: cobrança, por parte de associação, de taxas de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado. Tese fixada:

“É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei nº 13.465/17, ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir do qual se torna possível a cotização de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos de acesso controlado, desde que, i) já possuidores de lotes, tenham aderido ao ato constitutivo das entidades equiparadas a administradoras de imóveis ou, (ii) no caso de novos adquirentes de lotes, o ato constitutivo da obrigação tenha sido registrado no competente registro de imóveis.”

Consta ainda da ementa do acórdão que “é admitido ao município editar lei que disponha sobre forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, bem como que trate da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados”, com remissão expressa ao RE 607.940/DF (Tema 348).

Para a Câmara, a leitura útil é dupla. Primeira: existe competência municipal expressa, reconhecida pelo STF, para disciplinar por lei local a ocupação e o parcelamento em loteamentos de acesso controlado, inclusive quanto aos requisitos urbanísticos mínimos. Segunda:

a lei municipal é um dos marcos temporais que legitimam a cotização dos proprietários — razão pela qual sua ausência, além de deixar o tema à negociação privada, gera litígio sobre cobranças.

4.8 Limites da competência municipal: o caso das antenas

A competência para ordenar o uso do solo é ampla, mas não é ilimitada. O exemplo mais litigioso é o das estações rádio base — as antenas de telefonia. O Supremo Tribunal Federal fixou dois precedentes que delimitam o campo municipal, e é preciso lê-los com precisão, porque a sua formulação simplificada (“o Município não pode nada sobre antenas”) é incorreta.

JURISPRUDÊNCIA — TEMAS 919 E 1.235 DO STF

Tema 919 — RE 776.594/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 5 de dezembro de 2022, acórdão publicado no DJe de 9/2/2023. Tese: “A instituição de taxa de fiscalização do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, IV, da Constituição Federal, não competindo aos Municípios instituir referida taxa.” O Tribunal modulou os efeitos, definindo que a cobrança é inválida a partir da publicação da ata de julgamento, ressalvadas as ações pendentes em que já se pedia o reconhecimento da inconstitucionalidade.

Tema 1.235 — ARE 1.370.232/SP, Tribunal Pleno, relatoria do Ministro Presidente, julgamento em 8 de setembro de 2022, acórdão publicado no DJe de 13/9/2022. Tese: “É inconstitucional a Lei 13.756/2004 do Município de São Paulo, por configurar invasão à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão (artigo 22, IV, da Constituição Federal).”

ATENÇÃO — O QUE O MUNICÍPIO PODE E O QUE NÃO PODE QUANTO A ANTENAS

Não pode: instituir taxa de fiscalização do funcionamento de torres e antenas de telecomunicações; nem editar lei que discipline aspectos técnicos do serviço de telecomunicações e radiodifusão (potência, emissão, operação), matéria privativa da União.

Pode: exercer o poder de ordenação do uso e da ocupação do solo urbano — licenciamento da instalação quanto à localização, recuos, altura, impacto paisagístico, segurança da estrutura e compatibilidade com o zoneamento —, bem como cobrar, quando houver efetivo exercício de poder de polícia relativo a essas atividades locais, as taxas correspondentes previstas em lei municipal, e disciplinar o uso de bem público municipal por essas estruturas.

A fronteira, portanto, é entre *disciplinar o serviço de telecomunicações* (vedado) e *disciplinar a ocupação do território* (permitido). Projetos de lei sobre antenas devem ser redigidos exclusivamente sob o segundo fundamento, e a justificativa deve deixá-lo explícito.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO IV

1. Ordenar o solo é competência constitucional e, simultaneamente, política de contenção de despesa pública permanente.
 2. O Estatuto da Cidade veda o parcelamento, a edificação e o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana (art. 2º, VI, “c”).
 3. A Lei 6.766/1979 veda o parcelamento em terrenos alagadiços, aterrados com material nocivo, com declividade igual ou superior a 30% e onde as condições geológicas o desaconselhem.
 4. A função social da propriedade urbana é aferida pelas exigências do plano diretor (CF, art. 182, § 2º) e fundamenta os instrumentos do § 4º.
 5. Zoneamento sem parâmetro numérico e sem mapa oficial georreferenciado é inaplicável.
 6. A infraestrutura básica do parcelamento está definida em lei federal (art. 2º, § 5º, da Lei 6.766/1979) e foi reforçada pelo patrimônio de afetação criado pela Lei 14.620/2023.
 7. O Município pode disciplinar por lei a ocupação em loteamentos de acesso controlado (Tema 492); não pode instituir taxa de fiscalização do funcionamento de antenas (Tema 919) nem legislar sobre telecomunicações (Tema 1.235).
-

Questões para fixação

1. Uma gleba rural foi loteada de fato: ruas abertas com máquina, cem lotes demarcados, metade vendida em prestações, sem registro, sem água, sem drenagem e sem energia. Quais providências o Município deve adotar imediatamente e quais dependem de norma municipal que talvez não exista?
2. Projeto de lei amplia o perímetro urbano em 40%. Que informações a comissão deve exigir antes de deliberar, e em que diretriz do Estatuto da Cidade se apoia essa exigência?
3. Explique a diferença entre coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação e taxa de permeabilidade, indicando o efeito urbano de cada um.
4. Um projeto de lei municipal pretende instituir “taxa de fiscalização de funcionamento de antenas de telefonia”. Ele é viável? Que alternativa juridicamente sustentável pode ser proposta?
5. Por que a existência de lei municipal sobre loteamentos de acesso controlado é relevante para a validade da cobrança de taxas de manutenção pelos administradores desses espaços?

Leituras complementares

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros. — zoneamento e parcelamento do solo.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Atlas. — diretrizes gerais da política urbana.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, arts. 2º, 3º, 18, 18-A a 18-F e 22.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 695.911 (Tema 492); RE 776.594 (Tema 919); ARE 1.370.232 (Tema 1.235).

MÓDULO V

Instrumentos jurídicos da política urbana: da função social à indução do desenvolvimento

Carga horária sugerida: 1h30 — Correlação normativa: CF/88, art. 182, § 4º; Lei 10.257/2001, arts. 2º, 4º a 8º, 25 a 38 e 40; Lei 13.465/2017; Lei 14.849/2024; Lei 15.333/2026.

CASO DE ABERTURA — O TERRENO VAZIO NO MELHOR LUGAR DA CIDADE

Fica a duzentos metros da praça central, com água, esgoto, energia e asfalto na porta. Está fechado há vinte e dois anos, servindo de depósito de entulho. Enquanto isso, o Município estende rede e transporte para um loteamento a seis quilômetros do centro. O Estatuto da Cidade oferece, desde 2001, o remédio exato para essa situação — parcelamento compulsório, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção. A maior parte dos Municípios mineiros nunca o regulamentou.

Pergunta que orienta o módulo: por que um instrumento previsto em lei federal há mais de vinte anos continua sem aplicação na maioria das cidades?

5.1 Especulação, vazios urbanos e infraestrutura ociosa

Um vazio urbano bem localizado é infraestrutura pública ociosa. O proprietário que retém o imóvel à espera de valorização aproveita-se de investimento custeado por toda a coletividade — a rede implantada, a via pavimentada, o equipamento público instalado nas proximidades — sem devolver contrapartida alguma. A cidade, para crescer, empurra a ocupação para a periferia e paga, novamente, por rede, transporte e coleta. Há, portanto, transferência dupla: de renda, da coletividade para quem retém terra; e de custo, do particular para o orçamento municipal.

O Estatuto da Cidade nomeia expressamente esse fenômeno. O art. 2º, inciso VI, alínea “e”, determina que a política urbana deve evitar “a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização”. A diretriz não é autoaplicável: ela se realiza por meio dos instrumentos de indução previstos no art. 182, § 4º, da Constituição e nos arts. 5º a 8º do Estatuto.

O obstáculo prático quase nunca é a falta de norma federal — é a ausência da lei municipal específica. Sem plano diretor que preveja o instrumento e sem lei específica que delimite a área e discipline o procedimento, o instrumento existe apenas no plano abstrato. *Instrumento não regulamentado é instrumento inexistente.*

5.2 As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade

O art. 2º da Lei 10.257/2001 abre o Estatuto com as diretrizes gerais da política urbana. A primeira delas, no inciso I, é a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. As diretrizes funcionam como vetores interpretativos e, também, como parâmetros de controle das leis municipais: norma local que as contrarie frontalmente é passível de questionamento.

O rol foi ampliado recentemente. A Lei 15.333, de 7 de janeiro de 2026, acrescentou ao art. 2º o inciso XXI, incluindo entre as diretrizes a “adequada construção, instalação, sinalização, higienização e conservação dos equipamentos públicos e privados de uso coletivo, com vistas à prevenção de acidentes e à proteção da saúde dos usuários”. É diretriz de aplicação imediata no exame de projetos sobre praças, parques, academias ao ar livre, playgrounds, abrigos de ônibus e mobiliário em geral.

QUADRO 5.1 — INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA (ART. 4º DO ESTATUTO DA CIDADE)

Grupo	Instrumentos principais
Planejamento municipal	Plano diretor; disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo; zoneamento ambiental; planos setoriais
Tributários e financeiros	IPTU e IPTU progressivo no tempo; contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros
Jurídicos e políticos	Desapropriação; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir; EIV; ZEIS
Regularização fundiária	Usucapião especial de imóvel urbano (inclusive coletiva); demarcação urbanística; legitimação de posse; concessão de uso especial para fins de moradia

5.3 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios (PEUC) são o primeiro degrau da escada de indução prevista no art. 182, § 4º, da Constituição, que faculta ao Poder Público municipal, “mediante lei específica para área incluída no plano diretor”, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento.

A disciplina procedimental está no art. 5º do Estatuto da Cidade, e os detalhes decidem a validade do processo. O § 2º determina que “o proprietário será notificado pelo Poder Exe-

cutivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis”. O § 3º prevê a notificação por funcionário do órgão competente e, frustrada por três vezes a tentativa, a notificação por edital. O § 4º fixa prazos mínimos: um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente; e dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento. O art. 6º completa o regime: a transmissão do imóvel, por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, posterior à notificação, transfere as obrigações sem interrupção de quaisquer prazos.

ATENÇÃO — A ORDEM DAS ETAPAS É REQUISITO DE VALIDADE

1. O **plano diretor** deve prever o instrumento e indicar as áreas em que ele poderá incidir.
2. A **lei municipal específica** deve delimitar a área e disciplinar o procedimento, definindo o que se considera imóvel não edificado, subutilizado e não utilizado.
3. A **delimitação** deve vir acompanhada de mapa e, preferencialmente, de relação de imóveis por inscrição cadastral.
4. A **notificação** deve ser pessoal (ou por edital, nas hipóteses legais) e **averbada** no registro de imóveis.
5. Só então correm os **prazos** — que não podem ser inferiores aos mínimos legais.

Inverter a ordem — por exemplo, aprovar lei específica sem previsão no plano diretor, ou majorar alíquota de IPTU antes da notificação — compromete todo o procedimento.

5.4 IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção

Descumpridas as condições e os prazos do PEUC, o art. 7º do Estatuto da Cidade determina que “o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos”. A progressão é limitada: a alíquota de cada exercício não pode exceder o dobro da fixada no ano anterior, observado o teto de quinze por cento. Mantida a inércia após os cinco anos, o Município pode manter a cobrança na alíquota máxima ou proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública, nos termos do art. 8º.

É indispensável distinguir essa progressividade sancionatória — fundada na função social e condicionada ao procedimento do art. 5º — da progressividade fiscal do IPTU em razão do valor do imóvel, admitida após a Emenda Constitucional 29/2000. A confusão entre as duas é frequente e produz leis inválidas.

JURISPRUDÊNCIA — SÚMULA 668 DO STF

“É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.”

Leitura correta: a ressalva final do enunciado é exatamente o IPTU progressivo no tempo do art. 182, § 4º, II, da Constituição — que sempre foi admitido, porque não é instrumento de arrecadação, e sim de indução ao cumprimento da função social. Trata-se de súmula simples (não vinculante), que permanece como referência consolidada da matéria.

5.5 Outorga onerosa, operações consorciadas e transferência do direito de construir

Enquanto o PEUC e o IPTU progressivo atuam por sanção, outro grupo de instrumentos atua por incentivo e contrapartida. Todos eles compartilham o mesmo requisito estrutural: previsão no plano diretor e disciplina em lei municipal específica.

QUADRO 5.2 — INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO POR CONTRAPARTIDA

Instrumento	Em que consiste	O que exige
Outorga onerosa do direito de construir	Contrapartida do particular para construir acima do coeficiente de aproveitamento básico	Previsão no plano diretor e lei específica com fórmula de cálculo e destinação dos recursos
Operação urbana consorciada	Conjunto de intervenções em área delimitada, com participação de proprietários, moradores e investidores privados	Lei específica com plano da operação, programa de atendimento à população afetada e estudo de impacto de vizinhança
Transferência do direito de construir	Autorização para exercer em outro local, ou alienar, o potencial construtivo do imóvel	Previsão no plano diretor e lei municipal disciplinando hipóteses (preservação, ZEIS, equipamento urbano)
Direito de preempção	Preferência do Município na aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa	Lei municipal delimitando as áreas e fixando prazo de vigência, com a finalidade a que se destina

Um cuidado redacional decide o proveito público desses instrumentos: a vinculação dos recursos. A lei municipal deve destinar expressamente as contrapartidas da outorga onerosa e os recursos das operações urbanas a finalidades urbanas — regularização fundiária, produção de habitação de interesse social, implantação de infraestrutura, criação de áreas verdes,

equipamentos comunitários, proteção de áreas de interesse histórico ou ambiental. Sem vinculação, o instrumento se converte em receita geral e perde a função urbanística que o justifica.

5.6 Estudo de Impacto de Vizinhança

O Estudo de Impacto de Vizinhança é o instrumento que antecipa os efeitos do empreendimento sobre o entorno e permite exigir medidas mitigadoras e compensatórias antes da licença. Nos termos do art. 37 do Estatuto da Cidade, o EIV “será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades”, incluindo a análise, no mínimo, de adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural; e, por força da Lei 14.849, de 2 de maio de 2024, que deu nova redação ao inciso V, de “mobilidade urbana, geração de tráfego e demanda por transporte público”.

Duas advertências são necessárias. A primeira consta do próprio art. 38: “a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental”. São exigências autônomas e cumuláveis, com finalidades distintas — o EIV olha para a vizinhança e para a cidade; o EIA, para o meio ambiente. A segunda é que o EIV depende de lei municipal que defina os empreendimentos e atividades a ele sujeitos (art. 36). Sem essa definição, o instrumento não se aplica, por mais evidente que seja o impacto.

5.7 Regularização fundiária urbana

A regularização fundiária urbana (REURB), disciplinada pela Lei 13.465/2017, organiza o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes. A lei distingue duas modalidades, com consequências financeiras distintas para o Município.

QUADRO 5.3 — MODALIDADES DE REURB

Modalidade	Destinatário	Efeito para o Município
REURB-S	Núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal	Custos de regularização, inclusive registrais, a cargo do poder público
REURB-E	Demais núcleos urbanos informais	Custos a cargo dos beneficiários, na forma da lei e do projeto aprovado

SITUAÇÃO EM SETEMBRO DE 2026 — AS AÇÕES DIRETAS CONTRA A LEI 13.465/2017

A Lei 13.465/2017 é objeto das **ADIs 5.771/DF, 5.787/DF, 5.883/DF e 6.787/DF**, de relatoria do Min. Dias Toffoli, julgadas em conjunto. O julgamento, iniciado em sessão virtual em dezembro de 2024 e retomado em 2025 e 2026, foi **suspenso por pedido de vista do Min. Gilmar Mendes em 14 de agosto de 2026**, na sessão virtual de 14 a 21/8/2026 (certidão de julgamento publicada em 1º/9/2026).

Até então, já haviam sido proferidos votos convergentes do relator, do Min. Flávio Dino e da Min. Cármen Lúcia no sentido de: não conhecer da ADI 5.883; conhecer integralmente da ADI 6.787 e julgar improcedente o pedido; e conhecer em parte das ADIs 5.771 e 5.787, julgando-as parcialmente procedentes para declarar a inconstitucionalidade de dispositivos determinados — entre eles os arts. 23 e 24 (legitimação fundiária para fins de REURB-E), o art. 106 (aplicação dos instrumentos em Fernando de Noronha), a expressão “ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” do art. 11, I, o § 6º do art. 11 e os arts. 60 e 63 —, além de alterações promovidas na Lei 11.952/2009, com proposta de modulação de efeitos *ex nunc*.

Estado atual, em 14/9/2026: o julgamento **não está concluído**; não há proclamação de resultado nem acórdão de mérito. Juridicamente, portanto, **todos os dispositivos da Lei 13.465/2017 permanecem em vigor**. Os votos já proferidos, contudo, sinalizam risco concreto sobre os dispositivos acima — motivo pelo qual projetos municipais de REURB-E fundados em legitimação fundiária devem ser acompanhados com atenção e, sempre que possível, instruídos com fundamento alternativo.

5.8 Gestão democrática e o roteiro legislativo de regulamentação

A participação não é etapa cerimonial: é requisito de validade do processo de elaboração e de fiscalização da política urbana. O art. 40, § 4º, da Lei 10.257/2001 determina que, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado a esses documentos e informações.

Para encerrar o módulo, um roteiro que a Câmara pode aplicar a qualquer instrumento do Estatuto da Cidade que pretenda ver regulamentado:

1. Verificar se o **plano diretor** prevê o instrumento — sem essa previsão, a lei específica nasce inválida.
2. Delimitar a **área de incidência**, com mapa georreferenciado e relação de imóveis por inscrição cadastral.
3. Definir **conceitos operacionais** (imóvel não edificado, subutilizado, não utilizado; coeficiente básico; contrapartida).
4. Fixar **prazos** iguais ou superiores aos mínimos legais e disciplinar a **averbação** da notificação no registro de imóveis.

5. Prever a **destinação vinculada** dos recursos arrecadados a finalidades urbanas.
6. Estabelecer **relatório periódico** de aplicação do instrumento, encaminhado à Câmara — o que transforma a regulamentação em política monitorável.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO V

1. A retenção especulativa de imóvel urbano é expressamente combatida pelo Estatuto da Cidade (art. 2º, VI, “e”).
2. Os instrumentos do art. 182, § 4º, da Constituição exigem previsão no plano diretor e lei municipal específica para a área delimitada.
3. O PEUC tem prazos mínimos legais (um e dois anos) e notificação averbada no registro de imóveis; a transmissão do imóvel não interrompe prazos.
4. O IPTU progressivo no tempo dura cinco anos consecutivos, com alíquota que não excede o dobro da anterior e teto de 15%, podendo levar à desapropriação com títulos da dívida pública.
5. Outorga onerosa, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir e preempção exigem lei específica e destinação vinculada dos recursos.
6. O EIV passou a exigir expressamente a análise de mobilidade urbana (Lei 14.849/2024) e não substitui o licenciamento ambiental (art. 38).
7. A Lei 13.465/2017 segue integralmente em vigor: o julgamento conjunto das ADIs 5.771, 5.787, 5.883 e 6.787 foi suspenso por pedido de vista em 14/8/2026, sem proclamação de resultado.

Questões para fixação

1. O Executivo envia projeto elevando a alíquota do IPTU dos terrenos vazios já no próximo exercício. O plano diretor, de 2010, menciona o parcelamento compulsório em artigo genérico; não há lei específica, delimitação de área nem notificação averbada. O projeto pode ser aprovado como está? Quais etapas precisam ser cumpridas antes — e em que ordem?
2. Diferencie o IPTU progressivo no tempo (art. 182, § 4º, II, da CF) da progressividade fiscal em razão do valor do imóvel, indicando o alcance da Súmula 668 do STF.
3. Quais itens mínimos o EIV deve conter após a Lei 14.849/2024? O estudo dispensa o licenciamento ambiental?
4. Um vereador pretende propor lei de outorga onerosa do direito de construir. Que verificação prévia é indispensável antes mesmo da redação do texto?
5. Como deve ser descrita, em parecer de comissão, a situação jurídica atual da Lei 13.465/2017 diante das ações diretas em curso no STF?

Leituras complementares

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Atlas. — instrumentos de indução e gestão democrática.

MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. São Paulo: Dialética. — função social da propriedade urbana.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, arts. 4º a 8º, 25 a 38 e 40.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. — regularização fundiária urbana e rural.

MÓDULO VI

O Plano Diretor como pacto de cidade: planejamento e participação

Carga horária sugerida: 1h30 — Correlação normativa: CF/88, art. 182, § 1º; Lei 10.257/2001, arts. 39 a 42-B; Tema 348 do STF; ADI 826.

CASO DE ABERTURA — O PLANO DIRETOR QUE NINGUÉM ABRIU

Foi aprovado em 2011, com mapas em escala ilegível e texto copiado de outro Município — inclusive o nome do rio. Nunca foi revisto. Quando o empreendedor pergunta onde pode construir, a resposta vem do costume do setor técnico, não da lei. Quando a Câmara quer aplicar um instrumento do Estatuto da Cidade, descobre que o plano não o prevê. A cidade cresceu quinze anos sem o instrumento que deveria orientá-la — e, no entanto, o plano continua sendo lei em vigor.

Pergunta que orienta o módulo: o que distingue um plano diretor operante de um plano de gaveta?

6.1 Natureza e função do plano diretor

O plano diretor é lei municipal — e isso, que parece óbvio, produz consequências práticas frequentemente ignoradas. Como lei, vincula a Administração e os particulares; como lei, só se altera por outra lei; como lei, desatualizada, continua governando. Não é documento técnico de gaveta, nem peça de planejamento facultativa: é, nos termos do art. 182, § 1º, da Constituição Federal, “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, aprovado pela Câmara Municipal e obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Da natureza legal decorre a competência: a aprovação é da Câmara, e a iniciativa, pela lógica do art. 182 e pela prática consolidada, é do Poder Executivo, a quem cabe conduzir o processo de elaboração com participação popular. Isso não reduz o papel do Legislativo à homologação — a Câmara pode e deve emendar o projeto, nos limites constitucionais examinados no Módulo VII, e é corresponsável pela garantia das audiências públicas, por expressa determinação do art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade.

JURISPRUDÊNCIA — O ESTADO NÃO PODE AMPLIAR A OBRIGATORIEDADE DO PLANO DIRETOR

STF — ADI 826/AP, Tribunal Pleno, rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 17 de setembro de 1998, acórdão publicado em 12/3/1999, decisão unânime.

O Tribunal declarou, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade do *caput* do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá, que estabelecia ser o plano diretor obrigatório para os Municípios com mais de cinco mil habitantes. Consta da ementa que a norma estadual “estendeu, aos municípios com número de habitantes superior a cinco mil, a imposição que a Constituição Federal só fez àqueles com mais de vinte mil (art. 182, § 1º)”, violando “o princípio da autonomia dos municípios com mais de cinco mil e até vinte mil habitantes”.

Utilidade prática: o precedente é o fundamento para resistir a exigências criadas por norma estadual que não encontrem suporte na Constituição Federal ou na lei federal. Não impede, evidentemente, que o próprio Município, no exercício de sua autonomia, decida elaborar plano diretor ainda que não obrigado a tanto.

6.2 Obrigatoriedade: as hipóteses legais

Um equívoco corrente reduz a obrigatoriedade do plano diretor ao critério populacional. O art. 41 do Estatuto da Cidade estabelece um rol mais amplo, e pelo menos três de suas hipóteses alcançam Municípios pequenos.

QUADRO 6.1 — HIPÓTESES DE OBRIGATORIEDADE DO PLANO DIRETOR (ART. 41 DO ESTATUTO DA CIDADE)

Hipótese	Observação prática
Cidades com mais de vinte mil habitantes	Critério clássico do art. 182, § 1º, da Constituição
Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas	Independente do porte populacional
Municípios que pretendam utilizar os instrumentos do art. 182, § 4º, da CF	O plano é pressuposto do PEUC e do IPTU progressivo no tempo
Integrantes de áreas de especial interesse turístico	Alcança Municípios de pequeno porte com vocação turística
Inseridos na área de influência de empreendimentos de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional	Hipótese relevante em regiões de mineração, energia e grandes obras
Incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis a deslizamentos, inundações bruscas ou processos correlatos	Hipótese incluída pela Lei 12.608/2012, associada ao conteúdo do art. 42-A

6.3 Hierarquia e compatibilidade das leis urbanísticas

O plano diretor não revoga automaticamente o Código de Obras, o Código de Posturas ou a lei de uso do solo. A relação entre eles não é exatamente de hierarquia formal — todas são leis municipais ordinárias —, mas de *compatibilidade material vinculante*: as leis urbanísticas específicas devem guardar conformidade com as diretrizes fixadas no plano, sob pena de invalidade. Esse é precisamente o comando do Tema 348 do STF (RE 607.940/DF, rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 29/10/2015), examinado no Módulo I.

Na prática legislativa, a compatibilidade se demonstra de três modos, e é recomendável que o projeto empregue os três: remissão expressa, no corpo da lei específica, ao dispositivo do plano diretor que lhe dá suporte; justificativa que explicita a correlação; e parecer da comissão competente registrando a verificação. Um projeto aprovado sem qualquer dessas demonstrações não é necessariamente inválido, mas chega ao controle judicial sem defesa preparada.

6.4 Conteúdo mínimo e o plano que não se aplica

O art. 42 do Estatuto da Cidade fixa o conteúdo mínimo do plano diretor: a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; as disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 (preempção, outorga onerosa, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir); e o sistema de acompanhamento e controle. A esse conteúdo soma-se, nos Municípios abrangidos, o do art. 42-A, examinado no Módulo I.

A diferença entre um plano operante e um plano de gaveta não está no tamanho do texto, e sim na presença de quatro elementos verificáveis: mapa georreferenciado anexo e parte integrante da lei; parâmetros numéricos por zona; instrumentos efetivamente regulamentados por lei específica; e indicadores de monitoramento com relatório periódico. Planos que se limitam a diretrizes genéricas — “promover o desenvolvimento sustentável”, “valorizar a paisagem urbana” — produzem o efeito inverso ao pretendido: a ausência de parâmetro devolve ao balcão a decisão que a lei deveria ter tomado.

CONCEITO — CHECKLIST MÍNIMO DO PLANO DIRETOR

1. Delimitação do perímetro urbano e das áreas de expansão, com mapa georreferenciado.
2. Diretrizes de uso, ocupação e parcelamento do solo, com remissão à lei específica.
3. Indicação expressa dos instrumentos do Estatuto da Cidade que o Município pretende aplicar e das áreas de incidência.
4. Mapeamento de áreas de risco e diretrizes de drenagem (art. 42-A), quando aplicável.
5. ZEIS e diretrizes de regularização fundiária.
6. Sistema de acompanhamento e controle, com indicadores e periodicidade (art. 42, III).

6.5 Participação popular: requisito, não formalidade

A ausência de audiências públicas, de publicidade dos documentos e de acesso às informações produzidas contamina o processo de elaboração do plano e o expõe à invalidação judicial. Antes disso, retira-lhe legitimidade social: um plano que a cidade não discutiu é um plano que a cidade não cumpre.

Registre-se, por rigor técnico, que não há tese vinculante do Supremo Tribunal Federal tratando especificamente da nulidade do plano diretor por ausência de audiência pública; a matéria tem sido enfrentada, sobretudo, pelos Tribunais de Justiça em ações diretas estaduais e pelo Ministério Público em ações civis públicas, com resultados que variam conforme a gravidade e a documentação do vício. A formulação segura, para uso em parecer, é esta: o art. 40, § 4º, incisos I a III, do Estatuto da Cidade impõe deveres de participação e publicidade cujo descumprimento configura vício do processo de elaboração, sujeito a controle judicial.

QUADRO 6.2 — O QUE REGISTRAR EM CADA ETAPA DA PARTICIPAÇÃO

Etapa	Documentação que previne o vício
Convocação	Editais, prazo de antecedência, meios de divulgação e acessibilidade do local escolhido
Audiência	Lista de presença, ata, gravação e registro individualizado das manifestações
Devolutiva	Resposta fundamentada às contribuições acolhidas e às rejeitadas
Publicidade	Disponibilização prévia de minutas, estudos técnicos e mapas, inclusive na internet

ATENÇÃO — CONSULTA ELETRÔNICA NÃO SUBSTITUI AUDIÊNCIA PÚBLICA

A disponibilização de formulário no portal do Município é instrumento complementar legítimo e recomendável, mas não satisfaz, isoladamente, a exigência do art. 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade, que se refere à “promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”. Audiência pressupõe encontro, oralidade e possibilidade de réplica — elementos que o formulário eletrônico não reproduz.

6.6 A revisão decenal e o que ela exige

O art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade é peremptório: “A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.” O comando é legal e expresso. Convém, porém, ser preciso quanto às consequências jurídicas da omissão: não há, até setembro de 2026, tese vinculante do STF nem tema repetitivo do STJ definindo o efeito do descumprimento do prazo decenal — o plano não se torna automaticamente inválido pelo simples decurso do tempo. O que existe, e não é pouco, é fundamento para ação civil pública por omissão, para apontamento pelo controle externo e para responsabilização política do gestor.

Revisar não é prorrogar. A revisão consiste em confrontar o plano vigente com o que a cidade efetivamente fez no período: onde cresceu, onde adensou, onde surgiram novas áreas de risco, quais instrumentos foram regulamentados e quais permaneceram no papel. Sem diagnóstico atualizado e base cartográfica nova, a revisão repete o erro anterior com data nova. Os insumos verificáveis que devem instruir o processo são conhecidos: carta geotécnica, cadastro territorial multifinalitário, imagens de satélite recentes, dados do registro de imóveis integrados ao cadastro municipal, série histórica de licenças e autos de infração.

6.7 O papel do Legislativo e o monitoramento da implementação

O Legislativo municipal tem, no ciclo do plano diretor, cinco atribuições que não se confundem com a mera votação do projeto:

1. **Fiscalizar o cumprimento do prazo decenal** e cobrar formalmente o início do processo de revisão, por requerimento e, se necessário, por representação ao Ministério Público.
2. **Participar da elaboração**, e não apenas receber o projeto pronto — a presença de vereadores nas audiências e nos grupos técnicos amplia a qualidade do texto e reduz o litígio posterior.
3. **Exigir que cada instrumento previsto venha acompanhado** do compromisso de lei específica, com prazo definido para o envio.

4. **Verificar a regularidade das audiências públicas** antes de deliberar, registrando a verificação no parecer da comissão.
5. **Aprovar com mapa georreferenciado anexo**, parte integrante da lei, e exigir sua publicação no portal do Município.

Depois da aprovação, começa a parte que menos se pratica: o monitoramento. Plano sem indicador é diagnóstico envelhecendo em papel. A recomendação técnica é definir de cinco a dez indicadores verificáveis, com fonte e periodicidade — por exemplo: percentual de domicílios com esgotamento adequado; número de alvarás emitidos por zona; área regularizada por REURB; número de imóveis notificados para PEUC; população residente em áreas de risco mapeadas. Esses indicadores devem ser publicados em relatório anual de implementação, em linguagem acessível, e devem orientar a próxima revisão. É também o insumo natural da fiscalização parlamentar tratada no Módulo VII.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO VI

1. O plano diretor é lei municipal e instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (CF, art. 182, § 1º).
 2. Constituição estadual não pode impor o plano a Municípios abaixo do patamar fixado pela Constituição Federal (ADI 826/AP).
 3. A obrigatoriedade decorre de seis hipóteses legais (art. 41), e não apenas do critério populacional.
 4. As leis urbanísticas específicas só são válidas se compatíveis com as diretrizes do plano (Tema 348).
 5. O conteúdo mínimo está no art. 42 e, nos Municípios com áreas suscetíveis, também no art. 42-A.
 6. Participação popular é requisito do processo de elaboração e de revisão; consulta eletrônica isolada não substitui audiência pública.
 7. A revisão decenal é comando legal expresso (art. 40, § 3º) e pressupõe diagnóstico, mapas e indicadores atualizados.
-

Questões para fixação

1. O Executivo envia a revisão do plano diretor em novembro, com pedido de urgência. A Câmara aprova em duas sessões, sem audiência pública, alegando que houve “consulta pelo site”. A consulta eletrônica supre a exigência do art. 40, § 4º? Que providência a Câmara poderia ter adotado para sanar o vício antes da votação?
2. Um Município de 8 mil habitantes, integrante de região metropolitana, sustenta não estar obrigado a elaborar plano diretor. A afirmação procede?
3. O plano diretor do Município completou treze anos sem revisão. Quais são as consequências jurídicas efetivas dessa omissão, segundo o estado atual da jurisprudência?
4. Que elementos distinguem, na prática, um plano diretor operante de um plano de gaveta?
5. Proponha cinco indicadores de monitoramento adequados a um Município de porte médio, indicando a fonte de cada um.

Leituras complementares

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros. — plano diretor e planejamento urbanístico.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Atlas. — arts. 39 a 42-B.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, arts. 39 a 42-B.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 826/AP, rel. Min. Sydney Sanches, Pleno, j. 17/9/1998.

MÓDULO VII

Atuação parlamentar no ordenamento urbano: iniciativa legislativa e fiscalização

Carga horária sugerida: 1h30 — Correlação normativa: CF/88, arts. 31, 61, § 1º, e 84; Temas 686 e 917 do STF; ADI 5.696/MG; ADI 7.633; Lei 12.527/2011.

CASO DE ABERTURA — A LEI QUE O VEREADOR ESCREVEU E O TRIBUNAL DERRUBOU

O projeto era bom: obrigava calçada acessível em toda obra nova. Foi aprovado por unanimidade, sancionado e aplicado por dois anos. Caiu em ação direta no Tribunal de Justiça — não pelo mérito, mas porque criava atribuição para a secretaria municipal de obras e reorganizava o setor de fiscalização, fixando prazo de instalação. Um ajuste de redação, feito antes da votação, teria preservado a lei inteira e a política pública pretendida.

Pergunta que orienta o módulo: o que o vereador pode propor em matéria urbanística — e como redigir para que a lei sobreviva?

7.1 Competência legislativa não se confunde com iniciativa

A distinção entre competência e iniciativa é a chave de quase todo o módulo, e sua confusão responde pela maior parte das leis municipais invalidadas no país. **Competência** é a atribuição do ente federativo para disciplinar determinada matéria: em urbanismo, ela é municipal (CF, art. 30, I e VIII). **Iniciativa** é a legitimidade para deflagrar o processo legislativo sobre aquela matéria: em regra concorrente, mas reservada ao Chefe do Executivo nas hipóteses do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, aplicáveis ao Município pelo princípio da simetria.

A consequência é direta: dizer que “o Município pode legislar sobre uso do solo” é verdadeiro e insuficiente. A pergunta seguinte — “quem, no Município, pode iniciar este projeto?” — é a que determina a validade formal da lei. E é a que, em regra, não é feita na comissão de constituição e justiça.

QUADRO 7.1 — COMPETÊNCIA E INICIATIVA: UM CONTRASTE OPERACIONAL

Competência legislativa	Iniciativa do processo legislativo
É do Município (art. 30, I e VIII, da CF)	É de quem a Constituição indicar
Alcança uso do solo, obras, posturas e parcelamento	Concorrente, em regra, entre vereadores e Prefeito
Exercida pela Câmara em conjunto com o Executivo	Reservada ao Executivo nas hipóteses do art. 61, § 1º
Definida pela Constituição Federal	Vício de iniciativa gera inconstitucionalidade formal

7.2 A regra: iniciativa concorrente em matéria urbanística

Em matéria urbanística, a regra é a iniciativa concorrente. Projetos sobre uso do solo, posturas, acessibilidade urbana, arborização, publicidade, resíduos e parcelamento podem, como regra, ser propostos por vereador — desde que não invadam a organização administrativa nem a estrutura de pessoal do Executivo.

Há uma exceção relevante de natureza sistemática: o plano diretor. Embora a Constituição não o inclua expressamente no rol de iniciativa reservada, a lógica do art. 182, § 1º — que atribui ao Poder Público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, com processo participativo conduzido pelo Executivo — consolidou a prática de que o projeto de plano diretor é apresentado pelo Executivo e aprovado pela Câmara, que pode emendá-lo nos limites constitucionais. Emendas parlamentares ao plano são legítimas, mas devem respeitar a pertinência temática e não podem, por via oblíqua, criar atribuições para órgãos da Administração.

7.3 As exceções: iniciativa reservada e reserva de administração

O art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal reserva ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre servidores públicos e seu regime jurídico; sobre servidores da Administração e sua organização; e sobre criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública — comandos aplicáveis, por simetria, ao Município. A esses limites soma-se um segundo, de natureza distinta e menos conhecido: a **reserva de administração**.

JURISPRUDÊNCIA — PODER DE POLÍCIA E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO

STF — ADI 5.696/MG, Tribunal Pleno, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 25/10/2019, DJe de 11/11/2019. Consta do item 5 da ementa: “A verificação de requisitos para a concessão de alvarás e licenciamentos insere-se no Poder de Polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração (art. 2º, c/c art. 61, § 1º, II, e art. 84, II e VI, ‘a’, da CF).”

STF — RE 1.006.176 AgR, Tribunal Pleno, rel. Min. André Mendonça, j. 24/06/2024, DJe de 30/07/2024. O julgado examinou lei de iniciativa parlamentar do Município de São Paulo que dispensava exigências de licenciamento (conclusão e “habite-se”, alvará de conservação, certificado de conclusão e de regularização) e concluiu tratar-se de matéria atinente às atribuições do Poder Executivo, com vício de iniciativa — afastando, no ponto, a incidência do Tema 917.

Consequência prática: projeto de vereador que dispense etapas do licenciamento, crie procedimento administrativo interno, fixe fluxo de tramitação em secretaria ou determine como o servidor deve exercer o poder de polícia tende a ser invalidado — ainda que a finalidade seja desburocratizar.

7.4 Criar despesa, por si só, não vicia o projeto

Uma objeção recorrente nas Casas Legislativas municipais — “o projeto gera despesa, logo é do Executivo” — não corresponde ao entendimento do Supremo Tribunal Federal. O Tema 917 da repercussão geral é expresso em sentido contrário.

JURISPRUDÊNCIA — TEMA 917 DO STF

STF — ARE 878.911, rel. Min. Gilmar Mendes. Tese fixada: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal).”

Há, contudo, um limite correlato que o vereador precisa conhecer, fixado no Tema 686 da repercussão geral (RE 745.811, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 18 de outubro de 2013): “São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF).” Ou seja: o vereador pode apresentar projeto próprio que gere despesa (Tema 917), mas não pode, por emenda, aumentar a despesa prevista em projeto cuja iniciativa é reservada ao Prefeito — situação frequente na tramitação de projetos de reestruturação administrativa e de leis orçamentárias.

O Tema 917 resolve a questão da *iniciativa*, mas não esgota o exame de constitucionalidade do projeto. Há um segundo filtro, de natureza orçamentário-financeira, que ganhou força com julgamento recente do Supremo.

JURISPRUDÊNCIA — ADI 7.633: ESTIMATIVA DE IMPACTO E COMPENSAÇÃO

STF — ADI 7.633/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Cristiano Zanin, julgamento de mérito em 30 de abril de 2026, acórdão publicado em 1º de setembro de 2026. A ação tratava de norma que prorrogava benefício fiscal e criava despesa obrigatória sem a demonstração exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O Tribunal reafirmou a exigência de observância cumulativa do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 e do art. 113 do ADCT — estimativa do impacto orçamentário-financeiro e indicação de medidas de compensação — para as proposições que criem ou ampliem despesa obrigatória ou concedam benefício de natureza tributária.

Aplicação ao Município: ao propor projeto urbanístico que implique renúncia de receita (isenção de IPTU para imóveis regularizados, por exemplo) ou despesa obrigatória continuada (programa permanente de calçadas, subsídio a reformas), o vereador deve instruir a proposição com estimativa de impacto e medidas de compensação. O Tema 917 assegura a iniciativa; a ADI 7.633 exige a instrução.

7.5 O vício de iniciativa é insanável

A sanção do Prefeito não convalida projeto de iniciativa viciada. A invalidade é formal e atinge a lei desde a origem, ainda que aprovada por unanimidade, sancionada sem ressalvas e aplicada por anos. A orientação, hoje consolidada no Supremo Tribunal Federal, superou o entendimento antigo em sentido contrário — de modo que o enunciado da velha Súmula 5 do STF (“a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”) não subsiste na jurisprudência atual.

Duas consequências práticas decorrem disso. A primeira: o exame da iniciativa deve ocorrer *antes* da votação, no parecer da comissão de constituição e justiça, e deve ser feito por escrito — o parecer é a prova de diligência da Casa. A segunda: a correção depois da sanção não é possível por simples “lei corretiva”; será necessária nova lei, agora de iniciativa adequada, com os cuidados de transição examinados no Módulo VIII.

7.6 O que o vereador pode propor — e como redigir

O espaço de iniciativa parlamentar em matéria urbanística é maior do que a prática costuma supor. Seis famílias de projetos são, em regra, viáveis:

QUADRO 7.2 — PROJETOS DE INICIATIVA PARLAMENTAR EM MATÉRIA URBANA

Tema	Conteúdo viável
Acessibilidade urbana	Padrão de calçada, rota acessível, mobiliário — sem criar órgão nem atribuir competência a secretaria
Arborização e áreas verdes	Plano de arborização, compensação por supressão, proteção de espécies
Publicidade e poluição visual	Parâmetros de engenhos, prazos de adequação, responsabilidade técnica
Ruído urbano	Limites por zona e período, com método de medição
Transparência urbanística	Publicação de licenças, embargos e autos em portal próprio
Prescrição administrativa	Prazos e marcos prescricionais no Código de Obras e no de Posturas

ROTEIRO — SEIS AJUSTES DE REDAÇÃO QUE PRESERVAM O PROJETO

1. Retire dispositivos que criem, extingam ou reorganizem órgão, setor ou departamento.
2. Substitua “caberá à Secretaria Municipal de X” por “caberá ao Poder Executivo”.
3. Não fixe prazo de implantação cujo cumprimento dependa de reestruturação administrativa; prefira cláusula de vigência diferida e regulamento.
4. Evite criar cargo, função gratificada, atribuição de servidor ou exigência de novo quadro de pessoal.
5. Se houver renúncia de receita ou despesa obrigatória continuada, junte estimativa de impacto e medidas de compensação (art. 14 da LRF; art. 113 do ADCT).
6. Peça parecer prévio, por escrito, da comissão competente, com exame expresso de iniciativa, de competência e de compatibilidade com o plano diretor.

7.7 A função fiscalizadora aplicada à cidade

O art. 31 da Constituição Federal atribui ao Poder Legislativo municipal a fiscalização do Município, exercida mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Executivo. Em matéria urbanística, fiscalizar significa examinar atos concretos e dados públicos — licenças expedidas, embargos cumpridos, autos julgados, instrumentos regulamentados —, e não apenas debater impressões colhidas na rua.

QUADRO 7.3 — OBJETOS DE FISCALIZAÇÃO E INFORMAÇÕES A REQUISITAR

Objeto	O que pedir, com objeto certo
Licenciamento	Relação de alvarás de construção e habite-se emitidos, por bairro e por mês, com indicação dos emitidos automaticamente
Fiscalização	Autos lavrados, embargos determinados e cumpridos, e resultado dos processos administrativos
Instrumentos urbanos	Regulamentação editada por instrumento e relação de imóveis notificados
Áreas de risco	Mapeamento vigente, carta geotécnica, ações preventivas executadas e famílias realocadas
Regularização fundiária	Núcleos identificados, projetos aprovados, títulos registrados e custos incorridos

Os instrumentos disponíveis à Câmara são conhecidos, e seu uso combinado costuma ser mais eficaz do que a insistência em um só: requerimento de informação com objeto certo e prazo regimental; pedido fundado na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), cujo art. 11 fixa o prazo de resposta em até vinte dias, prorrogável por dez mediante justificativa expressa; audiência pública com o secretário responsável e o corpo técnico; visita da comissão ao local, com registro fotográfico datado; e representação ao Ministério Público ou ao Tribunal de Contas quando houver omissão relevante.

Convém distinguir, por fim, os três momentos da fiscalização urbanística, porque cada um exige instrumento distinto. A fiscalização **prévia** atua sobre a norma e o projeto, antes da licença — é o momento da comissão e do parecer. A **concomitante** atua sobre a execução da obra e o cumprimento do embargo. A **posterior** atua sobre o uso, a regularização e a responsabilização. As três dependem de informação que só chega quando é pedida por escrito e com objeto determinado.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO VII

1. Competência é do Município; iniciativa é de quem a Constituição indicar — a confusão entre as duas explica a maior parte das leis municipais invalidadas.
 2. Em matéria urbanística, a regra é a iniciativa concorrente; o plano diretor segue a lógica do art. 182, § 1º, da Constituição.
 3. São reservadas ao Executivo a criação e a estruturação de órgãos, as atribuições de secretarias e o regime jurídico de servidores; a reserva de administração alcança o modo de exercício do poder de polícia (ADI 5.696/MG; RE 1.006.176 AgR).
 4. Criar despesa, por si só, não vicia o projeto (Tema 917).
 5. Projeto que crie despesa obrigatória ou benefício tributário exige estimativa de impacto e medidas de compensação (art. 14 da LRF; art. 113 do ADCT; ADI 7.633).
 6. O vício de iniciativa é insanável — a sanção do Prefeito não o convalida.
 7. Fiscalizar a cidade é requisitar dados concretos de licença, auto, embargo, regularização e área de risco.
-

Questões para fixação

1. Projeto de vereador obriga calçada acessível, cria o “Departamento de Fiscalização de Calçadas”, define suas atribuições e fixa prazo de sessenta dias para instalação. Como reescrevê-lo preservando a política pública pretendida e eliminando o vício de iniciativa?
2. Explique por que o Tema 917 do STF não é suficiente, isoladamente, para afastar toda objeção de inconstitucionalidade a um projeto parlamentar que gere despesa.
3. Um projeto de iniciativa parlamentar dispensa a exigência de habite-se para edificações de até 200 m². Qual o problema jurídico central, e qual precedente o ilustra?
4. Redija o objeto de um requerimento de informação destinado a avaliar a efetividade da fiscalização urbanística nos últimos doze meses.
5. A sanção do Prefeito convalida o vício de iniciativa? Qual a consequência prática da resposta para o trabalho das comissões?

Leituras complementares

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros. — processo legislativo municipal e iniciativa reservada.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 878.911 (Tema 917); RE 745.811 (Tema 686); ADI 5.696/MG; ADI 7.633/DF.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, art. 14. — renúncia de receita.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, art. 11. — prazos de resposta aos pedidos de informação.

MÓDULO VIII

Atualização normativa e governança regulatória municipal

Carga horária sugerida: 1h30 — Correlação normativa: LINDB, arts. 23 e 24; LC 95/1998, art. 13; Lei 13.874/2019; Lei 11.598/2007; Lei 14.129/2021; Portaria MCID nº 1.012/2025.

CASO DE ABERTURA — QUARENTA ANOS DE LEIS EMPILHADAS

O Código de Obras é de 1981, o Código de Posturas de 1974, a lei de uso do solo de 1998 — e há trinta e duas leis avulsas alterando os três, algumas revogadas tacitamente, outras contraditórias entre si. Ninguém no Município, nem o procurador, consegue afirmar com segurança qual é a regra vigente sobre recuo frontal. A insegurança não é do empreendedor: é do próprio poder público, que perde ações por interpretar sua própria legislação de modos diferentes em processos distintos.

Pergunta que orienta o módulo: por onde começar a modernização do acervo normativo urbanístico?

8.1 Legislação obsoleta como gargalo do desenvolvimento

Norma velha não protege: encarece e atrasa. Exigências sem função técnica atual, procedimentos em papel, prazos indefinidos e conceitos superados transformam o licenciamento em obstáculo aleatório — contornado pelo investidor com a mudança para o Município vizinho e, pelo morador, com a construção sem licença. Nos dois casos, o efeito é o mesmo: a norma perde a capacidade de ordenar o território, que era sua única razão de existir.

O custo da insegurança recai, em boa parte, sobre o próprio Município: honorários de sucumbência, indenizações, licenças anuladas, obras embargadas tarde demais, autuações derubadas por vício formal. A esse custo direto soma-se o custo silencioso da não realização — o investimento que não veio, o bairro que se consolidou irregular, a área de risco que se ocupou porque a norma que a protegia não era conhecida nem aplicável.

Há ainda uma dimensão interna. A dispersão normativa produz decisões divergentes dentro da mesma Prefeitura: o setor de licenciamento aplica um entendimento, a fiscalização outro, a procuradoria um terceiro. A previsibilidade, que é o principal valor entregue por uma legislação urbanística madura, desaparece — e com ela a isonomia entre os administrados.

8.2 Princípios da boa regulação

A qualidade regulatória pode ser aferida por quatro princípios operacionais, que servem tanto para redigir quanto para avaliar projetos de lei urbanística.

QUADRO 8.1 — PRINCÍPIOS DA BOA REGULAÇÃO APLICADOS À LEI MUNICIPAL

Princípio	Como se materializa no texto legal
Necessidade	Só se regula o que exige intervenção: o risco concreto justifica a exigência, e a justificativa o demonstra
Proporcionalidade	A exigência é compatível com o porte e o impacto do empreendimento; procedimentos simplificados para baixo risco
Previsibilidade	Prazos, requisitos, documentos e recursos definidos em texto claro, com modelos anexos
Transparência	Consulta prévia, publicidade dos estudos técnicos e texto consolidado disponível no portal

Na prática legislativa, esses princípios se convertem em perguntas simples que a comissão pode fazer a qualquer projeto: qual risco esta exigência combate? Existe medida menos onerosa igualmente eficaz? O texto permite ao destinatário saber, sem consultar um especialista, o que deve fazer e em quanto tempo terá resposta? Os estudos que embasaram os parâmetros estão publicados?

8.3 Segurança jurídica, transição e a LINDB

As alterações promovidas pela Lei 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro trouxeram dois comandos de aplicação direta à gestão urbanística municipal, e ambos deveriam constar do repertório de qualquer parecer sobre reforma normativa.

TEXTO LEGAL — LINDB, ARTS. 23 E 24

Art. 23. “A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”

Art. 24. “A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.”

Parágrafo único: “Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.”

O art. 23 impõe o que a técnica legislativa chama de regra de transição: quando a norma nova cria dever ou condicionamento antes inexistente, é preciso definir como se chega ao novo regime. Em matéria urbanística, isso significa disciplinar expressamente o destino dos processos de licenciamento em curso, dos alvarás já expedidos, das obras iniciadas e dos autos de infração pendentes. O art. 24, por sua vez, protege situações consolidadas sob orientação anterior — impedindo, por exemplo, que a revisão de um entendimento sobre coeficiente de aproveitamento invalide retroativamente licenças concedidas segundo a prática administrativa reiterada da época.

8.4 Simplificação, desburocratização e seus limites

A Lei 13.874/2019 estabelece, no art. 3º, inciso I, o direito de “desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica”; e, no inciso IX, o direito à aprovação tácita quando, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo e transcorrido o prazo fixado, a autoridade competente permanecer silente, “ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei”. A Lei 11.598/2007, com a redação da Lei 14.195/2021, completa o sistema ao prever a emissão automática de alvará para atividades de risco médio, sem prejuízo da fiscalização posterior.

Esses instrumentos são compatíveis com o interesse público, desde que o Município faça duas coisas que frequentemente não faz. A primeira é **classificar** as atividades por grau de risco com critério técnico e ato normativo publicado — sem classificação, a simplificação vira improviso. A segunda é **excepcionar expressamente** as hipóteses incompatíveis com liberação automática.

ATENÇÃO — O QUE NÃO PODE SER OBJETO DE LIBERAÇÃO AUTOMÁTICA

Obra ou atividade em área de risco mapeada; intervenção em bem tombado ou em seu entorno; empreendimento de impacto sujeito a Estudo de Impacto de Vizinhança; atividade sujeita a licenciamento ambiental; e, em regra, atividades de alto risco sanitário ou de segurança contra incêndio. A lei municipal deve dizê-lo expressamente — a omissão transfere para o Judiciário a tarefa de fixar o limite, em processo no qual o Município figura como réu.

8.5 Consolidação normativa: a reforma de menor custo

Consolidar não é reformar. Consolidar é reunir, sem inovar, o que está em vigor — e é, com folga, a medida de melhor relação entre custo e efeito no acervo urbanístico municipal. A técnica está descrita, para a legislação federal, no art. 13 da Lei Complementar 95/1998: “As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal”; e, no § 1º, “a consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados”.

Aplicada ao Município, a consolidação produz quatro resultados imediatos: elimina a dúvida sobre vigência; revoga formalmente o que já estava tacitamente superado; devolve legibilidade ao texto; e cria a base sobre a qual a reforma de mérito poderá ser discutida com clareza. Como não inova, tende a ser aprovada sem disputa política — o que a torna o primeiro passo natural de qualquer agenda de modernização.

ROTEIRO — COMO CONDUZIR UMA CONSOLIDAÇÃO URBANÍSTICA MUNICIPAL

1. Levantamento do acervo: todas as leis, decretos e resoluções sobre obras, posturas, uso do solo e parcelamento, com data e situação.
2. Mapa de alterações: identificação de dispositivos alterados, revogados expressa ou tacitamente e sem eficácia.
3. Texto consolidado por matéria, sem inovação de conteúdo, com quadro comparativo anexo.
4. Projeto de lei de consolidação, com revogação formal expressa das leis incorporadas.
5. Publicação do texto consolidado no portal do Município, com os mapas georreferenciados.

8.6 Licenciamento eletrônico e governo digital

A digitalização do licenciamento é hoje o principal ganho de eficiência disponível à Administração municipal: reduz prazo, elimina deslocamento, produz trilha de auditoria e per-

mite integração com o cadastro imobiliário. Dois cuidados jurídicos, porém, costumam ser negligenciados.

O primeiro diz respeito à Lei 14.129/2021 (Lei do Governo Digital). Suas disposições **não se aplicam automaticamente** aos Municípios: nos termos do art. 2º, § 2º, combinado com o inciso III do mesmo artigo, as referências a Estados, Municípios e Distrito Federal são cabíveis somente na hipótese de terem adotado seus comandos por meio de atos normativos próprios. Antes de invocar a lei como fundamento de um projeto, portanto, verifique se o Município editou o ato de adesão — e, se não editou, essa é a primeira providência.

O segundo cuidado envolve dados e tecnologia. A Portaria nº 1.012, de 4 de setembro de 2025, do Ministério das Cidades, publicada no DOU de 5/9/2025, estabelece diretrizes para a elaboração de estratégias municipais de transformação digital urbana, contemplando, no art. 5º, a integração de bases cartográficas e cadastros territoriais multifinalitários, o monitoramento das expansões urbanas em regiões periféricas com risco de desastres e o uso de algoritmos de inteligência artificial na gestão urbana; e fixando, no art. 4º, salvaguardas de proteção de dados (LGPD) e, no inciso IV, “a avaliação de riscos algorítmicos, monitoramento de possíveis vieses discriminatórios e fiscalização de uso ético de sistemas de reconhecimento facial e vigilância”.

ATENÇÃO — INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

Não há, até setembro de 2026, lei geral de inteligência artificial em vigor no Brasil. Enquanto isso, três regras práticas se impõem ao Município: a responsabilidade pelo ato administrativo permanece integralmente do agente que o assina; a prova gerada por sistema automatizado deve ser auditável e contestável pelo administrado; e o tratamento de dados pessoais observa a Lei 13.709/2018, com base legal, finalidade determinada e medidas de segurança documentadas.

8.7 Agenda de revisão e participação na reforma

Reforma normativa sem participação costuma voltar como litígio. A experiência recomenda consulta pública prévia, com minuta disponível e prazo razoável; audiências setoriais com construção civil, comércio, conselhos profissionais e associações de bairro; relatório com as contribuições acolhidas e as razões das recusas; e publicidade dos estudos técnicos que embasaram cada parâmetro. O custo desse processo é baixo; o custo de sua ausência aparece depois, em ação civil pública ou em emenda revogatória na legislatura seguinte.

Quanto à ordem dos trabalhos, a agenda a seguir foi organizada por critério de urgência jurídica e de retorno prático — e pode ser adotada como plano de trabalho de uma comissão especial de revisão.

QUADRO 8.2 — AGENDA DE REVISÃO LEGISLATIVA POR PRIORIDADE

Ordem	O que revisar	Por quê
1 ^a	Prescrição administrativa nos códigos de obras e de posturas	Sem lei local, não há prazo prescricional intercorrente a invocar (Tema 1.294 do STJ)
2 ^a	Acessibilidade no licenciamento	Condição de validade do alvará e do habite-se por força de norma federal
3 ^a	Áreas de risco e carta geotécnica	Exigência do art. 42-A do Estatuto da Cidade e prevenção de responsabilidade
4 ^a	Ruído, publicidade e uso de calçadas	Conflitos de maior incidência; exigem parâmetros objetivos e método de aferição
5 ^a	Instrumentos do Estatuto da Cidade	Cada instrumento depende de lei específica para produzir efeito

Por fim, o papel institucional do Legislativo na modernização pode ser resumido em cinco compromissos: instituir, por resolução, comissão especial de revisão dos códigos urbanísticos; aprovar a consolidação do acervo antes de propor a reforma de mérito; exigir texto consolidado e mapas georreferenciados publicados no portal; acompanhar a regulamentação, porque lei aprovada e não regulamentada não produz efeito; e reavaliar os parâmetros a cada revisão do plano diretor, fechando o ciclo que começou no Módulo VI.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO VIII

1. Legislação urbanística obsoleta gera insegurança para o cidadão e custo direto para o Município.
2. Boa regulação é necessidade, proporcionalidade, previsibilidade e transparência — critérios aplicáveis à análise de qualquer projeto.
3. A LINDB impõe regime de transição para interpretações novas (art. 23) e protege situações constituídas sob orientação anterior (art. 24).
4. Atividade de baixo risco dispensa atos públicos de liberação; risco médio tem alvará automático — com exceções que a lei municipal deve declarar expressamente.
5. Consolidação normativa reúne sem inovar (LC 95/1998, art. 13) e é a reforma de menor custo e maior efeito imediato.
6. A Lei do Governo Digital só se aplica ao Município após ato normativo próprio de adesão (art. 2º, § 2º, da Lei 14.129/2021).
7. Geotecnologia e IA ampliam a capacidade de gestão, mas a responsabilidade pelo ato e os deveres da LGPD permanecem integralmente com o Município.

Questões para fixação

1. O novo Código Urbanístico revoga o Código de Obras, o de Posturas e a lei de uso do solo, entrando em vigor na data da publicação. No dia seguinte, processos de licenciamento em curso, autos de infração pendentes e obras licenciadas ficam sem regra aplicável. Que dispositivos de transição deveriam constar do projeto, e o que a LINDB exige do administrador nesse cenário?
2. Diferencie consolidação e reforma normativa, indicando por que a primeira deve anteceder a segunda.
3. Um projeto de lei invoca a Lei 14.129/2021 como fundamento para instituir o processo eletrônico de licenciamento no Município. Que verificação prévia é indispensável?
4. Quais atividades ou situações não podem ser objeto de liberação automática ou aprovação tácita, e por quê?
5. Que providência normativa o Módulo III e o Módulo VIII apontam como prioridade número um, e qual precedente a justifica?

Leituras complementares

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (LINDB), arts. 20 a 30, com a redação da Lei nº 13.655/2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. — elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. — Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 1.012, de 4 de setembro de 2025. — transformação digital urbana.

Síntese geral do curso

O percurso do curso vai da edificação isolada ao pacto de cidade. Cada módulo responde a uma pergunta distinta, e as respostas se encadeiam: não se fiscaliza o que não está tipificado; não se tipifica sem competência e sem procedimento; não se ordena o território sem plano; e não se aplica instrumento algum sem lei específica.

QUADRO FINAL — O QUE CADA MÓDULO RESPONDE

Módulo	Pergunta que responde
I e II	Como se constrói e como se convive na cidade?
III	Como o Município faz valer a norma sem cometer nulidade?
IV	Onde cada uso pode existir e com que densidade?
V	Que instrumentos induzem o cumprimento da função social da propriedade?
VI	Qual é o pacto que orienta o crescimento — e quem o revisa?
VII e VIII	O que o vereador pode propor, fiscalizar e modernizar?

Nenhuma política urbana sobrevive à distância entre a lei e a prática. Código atualizado sem fiscalização é letra morta; fiscalização sem norma clara é arbítrio. O equilíbrio entre os dois é tarefa permanente do Legislativo municipal — e é, também, a forma mais concreta de distribuir qualidade de vida em uma cidade.

Encaminhamentos práticos e agenda mínima de modernização

Seis verificações imediatas no seu Município

1. Levante a **data** do Código de Obras, do Código de Posturas, da lei de uso e ocupação do solo e do plano diretor, e a relação de todas as leis que os alteraram.
2. Verifique se o **plano diretor foi revisto nos últimos dez anos** (art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade) e se há processo de revisão em curso.
3. Confira se existe **capítulo de prescrição administrativa** nos códigos locais — prazo punitivo, executório, interrupção, suspensão e prescrição intercorrente.
4. Cheque se o Município está incluído no **cadastro nacional de áreas suscetíveis** e se dispõe de carta geotécnica e mapeamento de risco.
5. Identifique **quais instrumentos do Estatuto da Cidade** estão previstos no plano diretor e quais deles já têm lei específica.
6. Peça a relação de **alvarás, embargos e autos de infração** dos últimos doze meses, por bairro e por mês.

AGENDA MÍNIMA DE MODERNIZAÇÃO NORMATIVA

Prazo	Ação	Instrumento
Imediato	Consolidar o acervo normativo urbanístico vigente	Projeto de lei de consolidação
90 dias	Inserir prescrição e processo administrativo nos códigos	Projeto de lei
6 meses	Revisar acessibilidade, ruído e uso de calçadas	Projeto de lei
1 ano	Regulamentar os instrumentos do Estatuto da Cidade previstos no plano	Lei específica por instrumento
Permanente	Acompanhar a revisão decenal do plano diretor e o relatório de indicadores	Comissão permanente ou especial

Chave de respostas comentadas

As respostas abaixo são sintéticas e indicam o caminho de fundamentação esperado; não substituem o debate em sala, que costuma revelar particularidades da legislação de cada Município.

Módulo I

1. O silêncio do Código local não afasta a exigência: ela decorre do Decreto 5.296/2004 (art. 13, §§ 1º e 2º), da Lei 10.098/2000 e da Lei 13.146/2015, com a NBR 9050:2020 como norma técnica. Não há direito adquirido a ato praticado contra norma federal cogente; cabe adequação e, conforme o caso, invalidação do habite-se, com prazo razoável de transição (LINDB, art. 23).
2. Porque o Tema 348 condiciona a validade da lei urbanística específica à compatibilidade com as diretrizes do plano diretor. A qualidade técnica não supre o vício: sem diretriz de suporte, a lei fica exposta à declaração de inconstitucionalidade em ação direta estadual.
3. A aprovação tácita deve excluir expressamente obra em área de risco mapeada, bem tombado e seu entorno, empreendimento sujeito a EIV e atividade sujeita a licenciamento ambiental; deve ainda definir o que suspende a contagem do prazo (exigência complementar) e exigir instrução completa do pedido.
4. Com ART/RRT, há autoria identificada, responsabilidade civil e profissional do técnico e prova documental que permite ação regressiva; sem elas, o Município concentra o risco e figura como único responsável identificável perante a vítima.
5. Risco de responsabilização por omissão: a denúncia registrada sem vistoria é prova pré-constituída contra o Município. O precedente é o AREsp 1.756.656/SP (STJ, 2ª Turma, rel. Min. Francisco Falcão, j. 18/10/2022), que reconheceu responsabilidade objetiva por omissão diante de inércia superior a seis anos.

Módulo II

1. A justificativa de “evitar concentração” revela finalidade de reserva de mercado e atrai a SV 49 — a lei tende a cair. Já a distância entre postos de combustíveis, fundada em laudo técnico de segurança, encontra amparo na orientação da Rcl 30.986 AgR: a livre concorrência comporta temperamentos por imperativos de segurança, saúde e meio ambiente.

2. Espera-se dispositivo que contenha: (i) nível máximo em dB(A) por zona e período; (ii) norma técnica de medição e ponto de aferição; (iii) agente competente, equipamento e exigência de calibração; (iv) sanção graduada com agravamento por reincidência.
3. Porque o controle migra da análise prévia para a verificação em campo (art. 6º-A, § 4º, da Lei 11.598/2007). A Câmara deve requisitar o número de alvarás emitidos automaticamente e o número de fiscalizações posteriores realizadas no mesmo período, por atividade e por bairro.
4. A ocupação de bem público de uso comum é autorização precária, não gera direito adquirido, e cede diante da rota acessível (Lei 13.146/2015; NBR 9050:2020). Cabe fixar faixa livre mínima e prazo de adequação.
5. Horário do comércio é interesse local (SV 38 e Súmula 419); jornada de trabalho é direito do trabalho, competência privativa da União (CF, art. 22, I).

Módulo III

1. Não se aplica a Lei 9.873/1999 (restrita à Administração federal) nem, por analogia, o Decreto 20.910/1932 (Tema 1.294 do STJ). Sem lei municipal, não há prescrição intercorrente a reconhecer. A providência é aprovar capítulo de prescrição no Código de Obras e no de Posturas.
2. Não. O Tema 532 admite delegação apenas a pessoa jurídica de direito privado integrante da Administração indireta, de capital majoritariamente público, prestadora exclusiva de serviço público em regime não concorrencial. Remuneração por produtividade agrava o vício, por comprometer a impessoalidade.
3. Autoexecutoriedade dispensa autorização judicial prévia, não o processo administrativo. Medida imediata é legítima em urgência qualificada — risco iminente de desabamento, por exemplo —, com documentação, motivação e contraditório posterior.
4. Identificação do autuado e do imóvel; descrição objetiva da conduta; enquadramento legal; prova anexa; prazo de defesa e local de protocolo; assinatura de agente formalmente designado; e ciência registrada.
5. A teoria do fato consumado não se aplica em matéria urbanístico-ambiental, ainda que a área seja diminuta (REsp 1.714.536/RJ, STJ, 2ª Turma, rel. Min. Afrânio Vilela, j. 4/2/2025; Súmula 613 do STJ).

Módulo IV

1. Imediatamente: notificação e embargo do parcelamento clandestino, comunicação ao Ministério Público e ao registro de imóveis, levantamento cadastral dos adquirentes. Dependem de norma local: tipificação e gradação das sanções, regularização urbanística

posterior, exigências de infraestrutura e eventual assunção das obras com ressarcimento pelo loteador.

2. Demanda projetada por rede, transporte e coleta; capacidade instalada; custo de extensão e responsável pelo custeio; compatibilidade com o plano diretor e com o art. 2º, VI, “c”, do Estatuto da Cidade; e existência de áreas de risco no perímetro pretendido.
3. Coeficiente de aproveitamento controla a quantidade construída em relação ao lote (densidade construtiva); taxa de ocupação controla a projeção sobre o terreno (área livre); taxa de permeabilidade reserva superfície de infiltração (drenagem).
4. Não é viável: a taxa de fiscalização do funcionamento de torres e antenas é de competência privativa da União (Tema 919). Alternativa sustentável: disciplinar a instalação sob o prisma do uso e ocupação do solo — localização, recuos, altura, segurança da estrutura, impacto paisagístico — e o uso de bem público municipal.
5. Porque a lei municipal é um dos marcos temporais reconhecidos pelo Tema 492 do STF para tornar possível a cotização de proprietários em loteamentos de acesso controlado, ao lado da Lei 13.465/2017 e dos requisitos de adesão ou registro do ato constitutivo.

Módulo V

1. Não pode. É preciso, nesta ordem: previsão do instrumento no plano diretor; lei específica delimitando a área e definindo imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado; notificação pessoal ou por edital, averbada no registro de imóveis; decurso dos prazos mínimos do art. 5º, § 4º; e só então o IPTU progressivo no tempo (art. 7º).
2. A progressividade do art. 182, § 4º, II, é sancionatória, condicionada ao descumprimento do PEUC, limitada a cinco anos, ao dobro da alíquota anterior e ao teto de 15%. A progressividade fiscal em razão do valor do imóvel foi autorizada pela EC 29/2000. A Súmula 668 declara inconstitucional a progressividade fiscal anterior à emenda, ressalvada a destinada a assegurar a função social.
3. Adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; mobilidade urbana, geração de tráfego e demanda por transporte público (redação da Lei 14.849/2024); ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Não dispensa o EIA (art. 38).
4. Verificar se o plano diretor prevê a outorga onerosa e fixa o coeficiente de aproveitamento básico; sem isso, a lei específica nasce inválida.
5. Deve-se afirmar que a lei permanece integralmente em vigor, registrando que o julgamento conjunto das ADIs 5.771, 5.787, 5.883 e 6.787 foi suspenso por pedido de vista em 14/8/2026, sem proclamação de resultado, e que há votos convergentes pela inconstitucionalidade de dispositivos determinados, com proposta de modulação *ex nunc*.

Módulo VI

1. Não supre. O art. 40, § 4º, I, exige audiências públicas e debates; a consulta eletrônica é complementar. A Câmara poderia ter convertido o processo em diligência, promovido audiência pública própria e registrado a devolutiva às contribuições antes da votação.
2. Não procede: o art. 41, II, do Estatuto da Cidade torna o plano obrigatório para Municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, independentemente do porte populacional.
3. Não há tese vinculante que declare a invalidade automática do plano pelo decurso do prazo. Há, contudo, fundamento para ação civil pública por omissão, apontamento do controle externo e responsabilização política, além da perda de eficácia prática do instrumento.
4. Mapa georreferenciado anexo à lei; parâmetros numéricos por zona; instrumentos regulamentados por lei específica; sistema de acompanhamento com indicadores e relatório periódico.
5. Exemplos: domicílios com esgotamento sanitário adequado (concessionária/IBGE); alvarás emitidos por zona (cadastro municipal); imóveis notificados para PEUC (Executivo); área regularizada por REURB (registro de imóveis); população em áreas de risco mapeadas (Defesa Civil e carta geotécnica).

Módulo VII

1. Mantém-se a obrigação de calçada acessível e os parâmetros técnicos; suprimem-se a criação do departamento e a definição de suas atribuições; substitui-se a referência a órgão específico por “Poder Executivo”; retira-se o prazo de instalação vinculado a reestruturação; prevê-se vigência diferida e regulamentação.
2. Porque o Tema 917 resolve apenas a questão da iniciativa. Persistem os exames de reserva de administração (ADI 5.696/MG) e de adequação orçamentário-financeira, com estimativa de impacto e compensação quando houver despesa obrigatória ou renúncia de receita (ADI 7.633; art. 14 da LRF; art. 113 do ADCT).
3. O problema é a invasão da reserva de administração e da iniciativa reservada: dispensar exigências de licenciamento disciplina o modo de exercício do poder de polícia, atividade do Executivo. Precedente: RE 1.006.176 AgR (Pleno, rel. Min. André Mendonça, j. 24/6/2024).
4. Objeto sugerido: relação de alvarás e habite-se emitidos nos últimos doze meses, por bairro e mês, com indicação dos emitidos automaticamente; autos de infração lavrados, embargos determinados e cumpridos; e situação dos processos administrativos, com data de última movimentação.

5. Não convalida. A consequência prática é que o exame da iniciativa deve ocorrer antes da votação, por escrito, no parecer da comissão de constituição e justiça.

Módulo VIII

1. Devem constar: regra sobre processos de licenciamento em curso (norma aplicável e direito de opção); preservação dos alvarás vigentes e prazo de validade; disciplina dos autos de infração pendentes; prazo de adaptação para edificações e atividades existentes; e *vacatio legis* compatível. A LINDB exige regime de transição (art. 23) e veda invalidar situações constituídas sob orientação anterior (art. 24).
2. Consolidar é reunir sem inovar, revogando formalmente o que foi incorporado (LC 95/1998, art. 13, § 1º); reformar é alterar o conteúdo. A consolidação deve vir primeiro porque estabelece a base textual conhecida sobre a qual o debate de mérito se torna possível.
3. Verificar se o Município editou ato normativo próprio de adesão, exigido pelo art. 2º, § 2º, c/c inciso III, da Lei 14.129/2021; sem ele, a lei federal não é aplicável ao ente municipal.
4. Obra ou atividade em área de risco mapeada; bem tombado e seu entorno; empreendimento sujeito a EIV; atividade sujeita a licenciamento ambiental; e atividades de alto risco sanitário ou de incêndio — porque o risco concreto é incompatível com a liberação sem análise.
5. A inclusão de capítulo de prescrição administrativa nos códigos urbanísticos, justificada pelo Tema repetitivo 1.294 do STJ, que afastou o uso analógico do Decreto 20.910/1932 nos processos administrativos estaduais e municipais.

Referências

Doutrina

As obras doutrinárias são indicadas sem número de edição e ano de publicação porque devem ser consultadas sempre em sua edição mais recente e atualizada.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Atlas.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. São Paulo: Dialética.

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

Legislação e atos normativos

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: planalto.gov.br.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com as alterações da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional, art. 78.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, com as alterações das Leis nº 14.382/2022, 14.620/2023 e 14.711/2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

BRASIL. **Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999**. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal.

BRASIL. **Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000**. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 14.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade, com as alterações das Leis nº 12.608/2012, 14.849/2024 e 15.333/2026.

BRASIL. **Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004**. Regulamenta as Leis nº 10.048/2000 e 10.098/2000.

BRASIL. **Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007**. Estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação do registro e da legalização de empresários e pessoas jurídicas (REDESIM), com a redação da Lei nº 14.195/2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Código Florestal, com a alteração da Lei nº 14.285/2021.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Estatuto da Pessoa com Deficiência, arts. 53 a 58.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.** Institui o Programa Minha Casa, Minha Vida e altera a Lei nº 6.766/1979.

BRASIL. **Lei nº 14.849, de 2 de maio de 2024.** Altera a Lei nº 10.257/2001 quanto ao estudo prévio de impacto de vizinhança.

BRASIL. **Lei nº 15.249, de 3 de novembro de 2025.** Dispõe sobre sistemas de comunicação aumentativa e alternativa em espaços públicos.

BRASIL. **Lei nº 15.333, de 7 de janeiro de 2026.** Altera a Lei nº 10.257/2001 para incluir diretriz sobre equipamentos de uso coletivo.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 1.012, de 4 de setembro de 2025.** Diário Oficial da União, 5 set. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 9050:2020:** acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro: ABNT, 2020.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 38; Súmula Vinculante 49; Súmula 419; Súmula 668.**

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 826/AP.** Rel. Min. Sydney Sanches. Tribunal Pleno, j. 17 set. 1998, publicação 12 mar. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 441.817 AgR/SP.** Rel. Min. Gilmar Mendes. Segunda Turma, j. 13 dez. 2005, DJ 24 mar. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 745.811** (Tema 686). Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, j. 18 out. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 607.940/DF** (Tema 348). Rel. Min. Teori Zavascki. Tribunal Pleno, j. 29 out. 2015, DJe 26 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 878.911** (Tema 917). Rel. Min. Gilmar Mendes.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 30.986 AgR/SP.** Rel. Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma, j. 21 set. 2018, DJe 27 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.696/MG.** Rel. Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, j. 25 out. 2019, DJe 11 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 633.782** (Tema 532). Rel. Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, j. 26 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 695.911** (Tema 492). Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1.370.232/SP** (Tema 1.235). Relatoria do Ministro Presidente. Tribunal Pleno, j. 8 set. 2022, DJe 13 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 776.594/SP** (Tema 919). Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, j. 5 dez. 2022, DJe 9 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.006.176 AgR.** Rel. Min. André Mendonça. Tribunal Pleno, j. 24 jun. 2024, DJe 30 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.633/DF**. Rel. Min. Cristiano Zanin. Tribunal Pleno, j. 30 abr. 2026, acórdão publicado em 1º set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.146**. Rel. Min. André Mendonça. Pendente de julgamento (situação em 14 set. 2026).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.771/DF, ADI 5.787/DF, ADI 5.883/DF e ADI 6.787/DF**. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento suspenso por pedido de vista em 14 ago. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 467; Súmula 613**.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AREsp 1.756.656/SP**. Rel. Min. Francisco Falcão. Segunda Turma, j. 18 out. 2022, DJe 21 out. 2022 (Informativo n. 758).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.714.536/RJ**. Rel. Min. Afrânio Vilela. Segunda Turma, j. 4 fev. 2025, DJe 10 fev. 2025 (Informativo n. 842).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.002.589/PR e REsp 2.137.071/MG** (Tema repetitivo 1.294). Rel. Min. Afrânio Vilela. Primeira Seção, j. 10 dez. 2025.

Glossário

Alvará de construção

Ato administrativo que licencia a execução de obra particular, vinculado aos requisitos fixados no Código de Obras.

Auto de infração

Documento que formaliza a constatação de conduta tipificada como infração, com descrição do fato, enquadramento legal e abertura de prazo de defesa.

Carta geotécnica

Documento técnico que classifica o terreno quanto à aptidão à ocupação, considerando geologia, declividade e risco; insumo obrigatório do mapeamento de áreas de risco (art. 42-A, § 1º, do Estatuto da Cidade).

Coefficiente de aproveitamento

Relação entre a área construída computável e a área do lote; controla a densidade construtiva.

Direito de preempção

Preferência do Município na aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, em áreas delimitadas por lei municipal.

EIV — Estudo de Impacto de Vizinhança

Estudo que avalia efeitos positivos e negativos de empreendimento sobre a vizinhança; não substitui o estudo de impacto ambiental.

Embargo de obra

Medida de polícia que determina a paralisação de obra irregular em execução.

Função social da propriedade urbana

Atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (CF, art. 182, § 2º).

Habite-se

Certidão de conclusão que atesta a conformidade da edificação com o projeto aprovado e autoriza sua ocupação.

Infraestrutura básica

Escoamento de águas pluviais, iluminação pública, esgoto sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (art. 2º, § 5º, da Lei 6.766/1979).

IPTU progressivo no tempo

Instrumento sancionatório aplicado ao proprietário que descumpre o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, por até cinco anos consecutivos.

Operação urbana consorciada

Conjunto de intervenções em área delimitada, com participação de proprietários, moradores e investidores privados, disciplinado por lei específica.

Outorga onerosa do direito de construir

Contrapartida exigida do particular para construir acima do coeficiente de aproveitamento básico.

PEUC

Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: primeiro degrau da indução ao cumprimento da função social (art. 182, § 4º, I, da CF).

Plano diretor

Lei municipal que constitui o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Poder de polícia

Atividade administrativa que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade em razão do interesse público (art. 78 do CTN).

Prescrição intercorrente

Extinção da pretensão em razão da paralisação do processo por prazo definido em lei; no âmbito municipal, depende de lei local (Tema 1.294 do STJ).

Reserva de administração

Núcleo de atividades próprias do Poder Executivo, insuscetíveis de disciplina por lei de iniciativa parlamentar.

REURB

Regularização fundiária urbana, nas modalidades social (REURB-S) e específica (REURB-E), disciplinada pela Lei 13.465/2017.

Rota acessível

Trajeto contínuo, desobstruído e sinalizado que conecta os espaços de uso, conforme a NBR 9050:2020.

Taxa de ocupação

Relação entre a projeção da edificação e a área do lote.

Taxa de permeabilidade

Percentual do lote que deve permanecer livre e permeável, para infiltração das águas pluviais.

Transferência do direito de construir

Autorização para exercer em outro imóvel, ou alienar, o potencial construtivo não utilizado.

ZEIS

Zonas Especiais de Interesse Social: porções do território destinadas prioritariamente à habitação de interesse social e à regularização fundiária.

Zoneamento

Divisão do território em zonas, com definição de usos permitidos, permissíveis e proibidos e de parâmetros urbanísticos.

Anexo — dispositivos legais de consulta frequente

Constituição Federal de 1988

Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; [...] VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

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. [...] **§ 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 [...].

Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)

Art. 2º, VI, “c” e “e”. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...] c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; [...] e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

Art. 5º, § 4º. Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a: I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente; II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Art. 7º. Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Art. 40, § 3º. A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Art. 40, § 4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Art. 42-A, § 1º (redação da Lei nº 12.608/2012). A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979)

Art. 2º, § 5º. Consideram-se infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não.

Art. 3º, parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo: I – em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; II – em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; III – em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; IV – em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; V – em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Acessibilidade (Decreto nº 5.296/2004)

Art. 13, § 1º. Para concessão de alvará de funcionamento ou sua renovação para qualquer atividade, devem ser observadas e certificadas as regras de acessibilidade previstas neste Decreto e nas normas técnicas de acessibilidade da ABNT.

Art. 13, § 2º. Para emissão de carta de “habite-se” ou habilitação equivalente e para sua renovação, quando esta tiver sido emitida anteriormente às exigências de acessibilidade contidas na legislação específica, devem ser observadas e certificadas as regras de acessibilidade previstas neste Decreto e nas normas técnicas de acessibilidade da ABNT.

Liberdade econômica e licenciamento (Leis nº 13.874/2019 e 11.598/2007)

Lei 13.874/2019, art. 3º, I. São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País: I – desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica.

Lei 11.598/2007, art. 6º-A, § 4º. A emissão automática de que trata o caput deste artigo não obsta a fiscalização pelos órgãos ou pelas entidades estaduais, distritais ou municipais competentes.

LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942, com a Lei nº 13.655/2018)

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Apêndice A — Nota de verificação da jurisprudência e da legislação citadas

Toda a jurisprudência e a legislação citadas nesta apostila foram conferidas, entre 13 e 14 de setembro de 2026, nos repositórios oficiais: portal e sistema de pesquisa de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, portal do Superior Tribunal de Justiça e seus informativos, e portal da legislação federal (Planalto e Diário Oficial da União). Registram-se abaixo as confirmações, as correções feitas em relação à versão de exposição do curso e as citações que foram **suprimidas** por não terem sido confirmadas.

1. *Confirmado integralmente*

- **Súmulas Vinculantes 38 e 49 e Súmulas 419 e 668 do STF** — textos conferidos; a Súmula 668 permanece súmula simples, não convertida em vinculante.
- **Tema 348 (RE 607.940/DF)** — Pleno, rel. Min. Teori Zavascki, j. 29/10/2015, DJe 26/2/2016; tese transcrita literalmente.
- **Tema 532 (RE 633.782)** — Pleno, rel. Min. Luiz Fux, j. 26/10/2020; tese transcrita literalmente.
- **Tema 686 (RE 745.811)** — Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 18/10/2013.
- **Tema 917 (ARE 878.911)** — rel. Min. Gilmar Mendes; tese transcrita literalmente.
- **Tema 492 (RE 695.911)** — Pleno, rel. Min. Dias Toffoli; tese e trecho da ementa sobre competência municipal em loteamentos de acesso controlado conferidos no acórdão.
- **Tema 919 (RE 776.594/SP)** — Pleno, rel. Min. Dias Toffoli, j. 5/12/2022, DJe 9/2/2023; tese e modulação conferidas.
- **Tema 1.235 (ARE 1.370.232/SP)** — Pleno, relatoria do Ministro Presidente (conforme registro do acórdão), j. 8/9/2022, DJe 13/9/2022; tese conferida.
- **ADI 5.696/MG** — Pleno, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 25/10/2019 (sessão virtual de 18 a 24/10/2019), DJe 11/11/2019, unânime; objeto: EC 44/2000 do Estado de Minas Gerais; trechos da ementa transcritos literalmente.
- **ADI 826/AP** — Pleno, rel. Min. Sydney Sanches, j. 17/9/1998, publicação em 12/3/1999, unânime; objeto: art. 195, *caput*, da Constituição do Estado do Amapá.
- **RE 441.817 AgR/SP** — Segunda Turma, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 13/12/2005, DJ 24/3/2006.
- **RE 1.006.176 AgR** — Tribunal Pleno, rel. Min. André Mendonça, j. 24/6/2024, DJe 30/7/2024.

- **ADI 7.633/DF** — Pleno, rel. Min. Cristiano Zanin, mérito em 30/4/2026, acórdão publicado em 1º/9/2026.
- **ADI 7.146** — rel. Min. André Mendonça; pendente de julgamento em 14/9/2026 (último andamento: conclusão ao relator em 23/6/2026).
- **STJ — AREsp 1.756.656/SP** (2ª Turma, rel. Min. Francisco Falcão, j. 18/10/2022, Informativo 758); **REsp 1.714.536/RJ** (2ª Turma, rel. Min. Afrânio Vilela, j. 4/2/2025, Informativo 842); **Tema repetitivo 1.294** (1ª Seção, REsp 2.002.589/PR e REsp 2.137.071/MG, rel. Min. Afrânio Vilela, j. 10/12/2025).
- **Legislação** — Leis 15.333/2026, 14.849/2024, 15.249/2025, 14.285/2021, 14.620/2023, 14.711/2023, 11.598/2007 (art. 6º-A), 13.874/2019 (art. 3º), 14.129/2021, 12.608/2012, LC 95/1998 (art. 13), LINDB (arts. 23 e 24), Decreto 5.296/2004 (art. 13) e Portaria MCID nº 1.012/2025 — todos conferidos em texto oficial.

2. Corrigido em relação à versão de exposição do curso

- **ADIs 5.771, 5.787, 5.883 e 6.787 (Lei 13.465/2017).** A informação de que “nenhum dispositivo foi invalidado” foi precisada: o julgamento efetivamente não se concluiu — foi suspenso por pedido de vista do Min. Gilmar Mendes em 14/8/2026, na sessão virtual de 14 a 21/8/2026, e não há proclamação de resultado, de modo que a lei segue integralmente em vigor. Há, contudo, votos convergentes do relator, do Min. Flávio Dino e da Min. Cármen Lúcia pela inconstitucionalidade de dispositivos determinados (entre outros, arts. 11, I, parte final, e § 6º, 23, 24, 60, 63 e 106 da Lei 13.465/2017), com proposta de modulação *ex nunc*. A apostila registra esse cenário.
- **Súmula Vinculante 49 e restrições locacionais.** A fundamentação foi ancorada em precedente colegiado conferido — Rcl 30.986 AgR/SP (1ª Turma, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 21/9/2018) —, com a transcrição do trecho tal como reproduzido em decisão posterior do Tribunal (ARE 1.546.400, rel. Min. Flávio Dino, j. 22/4/2025). A referência a decisão monocrática na Rcl 32.229 foi substituída por esses precedentes, de conferência mais segura quanto ao teor.
- **Temas 919 e 1.235 (antenas e telecomunicações).** A formulação genérica de que “antenas e torres estão fora da competência municipal” foi substituída pela distinção precisa entre disciplinar o serviço de telecomunicações e instituir taxa de fiscalização de seu funcionamento (vedados ao Município) e ordenar o uso e a ocupação do solo urbano (competência municipal preservada).
- **Lei 14.129/2021 (Governo Digital).** O dispositivo pertinente à adesão dos Municípios é o art. 2º, § 2º, combinado com o inciso III do mesmo artigo.
- **Revisão decenal do plano diretor e ausência de audiência pública.** Registrou-se expressamente a inexistência de tese vinculante do STF ou de tema repetitivo do STJ so-

bre as consequências jurídicas dessas situações, com indicação dos fundamentos efetivamente disponíveis.

3. Citações suprimidas por não terem sido confirmadas

- **REsp 2.215.421 (STJ)**, indicado na bibliografia do curso como julgado de 2026: não foi localizado nos repositórios oficiais nem em fontes secundárias, em nenhuma matéria. Foi **suprimido** da apostila. Recomenda-se conferir o número na consulta processual do STJ antes de reutilizá-lo.
- **ADI 7.509**, também constante da bibliografia do curso: a ação existe (rel. Min. Cármen Lúcia, origem Bahia, requerente ACEL — Associação Nacional das Operadoras Celulares), mas trata de licenciamento ambiental estadual de antenas de telecomunicações, matéria estranha ao objeto deste curso. Foi **suprimida** por impertinência temática.
- **Súmula 467 do STJ**: mantida, porém com a ressalva expressa de que se trata de enunciado sobre prescrição de multa por infração *ambiental*, utilizado aqui como parâmetro comparativo de razoabilidade, e não como fundamento direto da prescrição administrativa urbanística municipal.

Registre-se, por fim, que a data de conferência é relevante: decisões pendentes — em especial o julgamento conjunto das ações diretas sobre a Lei 13.465/2017 e a ADI 7.146 — podem alterar o quadro aqui descrito. Antes de utilizar as citações em peça processual ou em parecer, recomenda-se conferência atualizada nos portais dos tribunais.



“Salus populi suprema lex esto.”

Que o bem-estar do povo seja a lei suprema.

Marco Túlio Cícero, *De Legibus*, Livro III

Gratidão pela sua presença e pelo seu compromisso com a coisa pública.

Dr. Eder Lima Palma

Advogado — OAB/MG 172.205

Instituto Global de Administração Pública
Belo Horizonte/MG — setembro de 2026