

A LEI FEDERAL 6.766 E A COMPETÊNCIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

VANÊSCA BUZELATO PRESTES

Coordenadora de Assuntos Jurídicos, Município de Porto Alegre

I. Introdução — II. O Município nas Constituições Brasileiras — III. A Lei Federal 6.766 e a competência municipal na Constituição anterior (1967, Alterada pela Emenda Constitucional de 1969) — IV. A Lei Federal 6.766 e a competência municipal na Constituição de 1988 — V. Conclusão.

I. Introdução

A Lei Federal 6.766, publicada em 20.12.79 e vigente até o presente momento, rege o Parcelamento do Solo Urbano no Território Brasileiro.

O legislador federal compilou em um mesmo diploma legal normas de natureza *civil, penal, sanitária, administrativa, registrária e urbanística*, com a finalidade precípua de oferecer arrimo legal ao Poder Público para realização de uma intervenção urbanística contundente, visando a organização do espaço físico a fim de melhor habitar, recrear, circular e trabalhar, funções vitais da cidade.

Para efeito de mera exemplificação trazemos à colação alguns dispositivos da lei em comento que denotam naturezas diversas, a saber: o *Cap. VII*, disciplina os contratos, norma de natureza civil; o *Cap. IX*, estabelece tipos penais especiais, criminalizando atos antes alheios a esfera penal; o *art. 3.º, incs. I, II e V*, introduz normas de natureza sanitária, excluindo do parcelamento glebas que, se loteadas e ocupadas, poderiam causar prejuízo à saúde pública, eis que impróprias à habitação; o *art. 7.º*, entre outros, dispõe sobre normas administrativas para o projeto de loteamento, matéria eminentemente de Direito Administrativo; por fim, *todo Cap. II*, entre tantas outras normas, estabelecem regras de Direito Urbanístico, com conteúdo de ordenação do espaço habitável, vinculadas, inclusive, a um planejamento urbanístico prévio, típico da atividade municipal (veja-se a respeito os incs. *I a V e parágrafo único do art. 7.º*, que prevê competir à Prefeitura Municipal ou ao Distrito Federal anotar junto às plantas apresentadas pelo loteador as áreas afetadas ao uso comum do povo — sistema

viário, praça — ou ao uso especial, bem como as restrições urbanísticas vigorantes para a gleba, disposições que devem constar em lei municipal, no nosso caso o Plano Diretor).

A lei em tela, portanto, dispõe acerca de diversas matérias, incidindo sobre várias esferas de competências.

No sistema federativo do Brasil a cada ente da federação cabe o exercício de parcela de poder, externado através das competências para atuar em cada área.

Cabe, pois, verificar se o legislador federal tinha competência para legislar sobre todas as matérias constantes da Lei 6.766. E, ainda, analisar à luz da Carta Magna de 1988, se o aludido diploma legal, legislação infra-constitucional, foi recepcionado no sistema jurídico atual, criado pelo Constituinte e vigente até a presente data.

Antes, contudo, cumpre desfilar perfunctoriamente pelas Constituições Brasileiras, içando a posição atribuída aos Municípios nas diversas Cartas Pátrias que já teve o Brasil, a fim de situarmos as competências municipais no sistema federativo de nosso País.

II. O Município nas Constituições brasileiras

A alusão primária aos Municípios surge na primeira Constituição Brasileira, a imperial de 1824, que em seu art. 167, assim prescreveu:

“Art. 167 — Em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá Câmaras, às quais compete o governo econômico e municipal das cidades e vilas.”

A atribuição dos Municípios era assim definida:

“Art. 169 — O exercício das funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicações de suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições serão decretadas por uma lei regulamentar.”

O ato institucional de 1834 dotou de maior poder as províncias, porém não interferiu na atribuição dos Municípios.

Na primeira Constituição republicana — 1891 — também referiu-se os Municípios, inclusive assegurando sua autonomia, a saber:

“Art. 68 — Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a *autonomia dos Municípios* em tudo quanto respeite ao seu *peculiar interesse*” (Grifos nossos).

Em 1934, a Constituição, além de assegurar a autonomia municipal, dispôs sobre as rendas do Município, possibilitando, no dizer de Cretella Júnior, aos governos locais o aperfeiçoamento dos serviços públicos. A autonomia municipal, assim se apresentava:

“Art. 13 — Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a *autonomia* em tudo quanto respeite ao seu *peculiar interesse* e, especialmente, à eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; a decretação dos seus impostos e taxas e a arrecadação e aplicação de suas rendas; a organização dos serviços de sua competência” (Grifos nossos).

Em 1937 a autonomia municipal ficou bastante comprometida, eis que os prefeitos passaram a ser indicação dos Interventores do Estado. Houve uma clara centralização do poder, peculiar a um governo ditatorial como o que se instalara.

A Constituição de 1946 devolveu aos Municípios a autonomia política, administrativa e financeira. O art. 28, assim dispunha:

“Art. 28 — A autonomia dos Municípios será assegurada:

I — pela eleição dos Prefeitos e Vereadores;

II — pela administração própria, no que concerne ao seu *peculiar interesse* e, especialmente:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.”

O Constituinte de 1946 ainda estabeleceu que seria caso de intervenção federal nos Estados a não observância da autonomia municipal, a saber:

“Art. 7.º — O Governo Federal não intervirá nos Estados, salvo para: (...);

VII — assegurar a observância dos seguintes princípios:

(...);

e) autonomia municipal.”

Em 1967 a autonomia municipal restou também assegurada. Prefeitos e Vereadores continuavam sendo eleitos. A Administração própria e a competência para atuar em questões de seu peculiar interesse remanesceram.

A Emenda Constitucional de 1969, vigente até recente data, assim dispôs sobre a questão:

“Art. 15 — A autonomia municipal será assegurada:

I — pela eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores, realizada simultaneamente em todo o País;

II — pela administração própria, no que respeite ao seu *peculiar interesse*, especialmente quanto:

a) a decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e

b) à organização dos serviços públicos locais.”

Destarte, inobstante as diversas qualificações doutrinárias auferidas aos Municípios, pode-se concluir que este sempre teve reconhecimento constitucional. E mais, pode-se verificar que ao longo da história teve reconhecida sua autonomia político-administrativa, donde se conclui existirem competências específicas dos Municípios, cuja ingerência federal ou estadual em matérias de seu peculiar interesse ou de sua organização são uma afronta ao modelo constitucional brasileiro.

Sobre o assunto assim comenta a Prof.^a Fernanda Dias Menezes de Almeida, na obra *Competências na Constituição de 1988*, p. 121, *in verbis*:

“O fato, porém, é que, no Brasil, salvo restrições episódicas, a autonomia político-administrativa dos Municípios obteve reconhecimento constitucional desde 1891, autorizando a afirmação de que a nossa Federação, desde o berço desenvolveu-se em três planos, nela se identificando não a tradicional divisão entre ordem central e ordens estaduais, mas uma tríplice estrutura que compreende a ordem central, a ordem estadual e a ordem municipal.”

A mesma Autora cita passagem de Dalmo de Abreu Dallari que comenta a autonomia municipal na primeira Constituição, a qual nos permitimos reproduzir:

“Numa linguagem relativamente vaga, mas suficiente para que se compreendesse que os Municípios deveriam ter uma esfera de ação autônoma, dispôs o art. 68 da Constituição de 1891: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Talvez a necessidade de usar fórmula vaga para não despertar resistência justifique essa redação, mas na verdade ela contém evidente imperfeição. Com efeito, quando o art. 68 diz que o Município terá autonomia está assegurando que ele terá governo próprio. E com a expressão — “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” está definindo uma área de competência. A conjugação dessas idéias leva, como foi logo reconhecido pelos teóricos e pela Jurisprudência, à conclusão de que a autonomia municipal se deveria caracterizar pela existência de um governo escolhido pelos próprios munícipes e que teria *competência exclusiva para todos os assuntos de peculiar interesse municipal*.” (Grifos nossos).

Propositadamente na digressão histórica efetuada deixamos de aludir o Município na Constituição de 1988. Faremos a seguir.

Antes, contudo, é curial anotar que embora a linguagem vaga do “peculiar interesse local”, a expressão foi consolidada a nível doutrinário

e jurisprudencial, até porque, como demonstrado, presente em todas as Constituições Brasileiras. Assim, conclui-se que o legislador das diversas gerações reservou atribuições exclusivas aos Municípios, assegurando a sua autonomia.

Essa autonomia é considerada pelo Direito pátrio como o poder de autolegislar e de auto-administrar-se, de acordo com as normas fixadas por um poder central. Cretella Júnior, assim comenta o assunto:

“Diferindo do direito dos demais países, o Direito pátrio considera autônomo o Município que não somente elege o Prefeito e os Vereadores, sem ingerência externa, como também o que possui atribuições relativas ao seu peculiar interesse, atribuição que, tecnicamente, se prende a outro assunto, o da descentralização.” (*Comentários à Constituição de 1988*, art. 30, *caput*, p. 1.887).

Portanto, no que diz com o peculiar interesse local, somos de opinião que já podia o Município legislar, desde as Constituições pretéritas.

Como não poderia deixar de ser o “peculiar interesse local” trouxe dúvidas quanto a sua extensão, quanto ao seu limite.

No presente trabalho queremos denotar que o uso e a ocupação do solo são e sempre foram matéria de peculiar interesse local, portanto atinente aos Municípios. Por isso, não tratamos mais amiúde o tema peculiar interesse local, na generalidade que merece.

Adotamos para efeito do conceito aquele esposado pelo grande publicista pátrio Helly Lopes Meirelles, a saber:

“*Peculiar interesse* não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que o não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza o “*peculiar interesse*”, inserido como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município, sobre o Estado ou a União.”

É cristalino que uso e ocupação do solo dizem diretamente com o interesse do Município e secundariamente com o interesse do Estado e da União. Através da ordenação do espaço é que as funções vitais da cidade se perfectibilizam, ou seja, o municípe sabe onde e como pode habitar, qual o espaço para recrear, trabalhar e como ocorre a circulação. O interesse do Estado e da União são reflexos.

Destarte, se para alguns restava dúvida sobre competência do Município para legislar sobre uso e ocupação do solo urbano esta não diz com

o peculiar interesse. Diz, isto sim, com a qualificação dos Municípios nas diversas Constituições, eis que alguns contrários a tese municipalista rechaçavam a idéia de que os Municípios detinham as mesmas características do Estado-Membro na organização federativa brasileira, tendo, portanto, competências exclusivas.

Todavia, se para alguns a dúvida persistia, o constituinte de 1988 tratou de sepultá-la. O Município figura no art. 1.º como ente da federação, vez que a “República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.” Ademais, uma leitura sistemática do Texto Constitucional, conduz a verificação inarredável de que os Municípios guardam simetria com os Estados-Membros e a União Federal, em especial quanto às Cartas Magnas Municipais. Para exemplificar, assim como as Constituições Estaduais e a Constituição Federal, as Leis Orgânicas foram votadas em dois turnos e com *quorum* qualificado e, portanto, com a mesma rigidez das Constituições Federal e Estadual. Hoje os Municípios podem editar leis complementares, desde que as matérias a serem reguladas estejam expressas nas Leis Orgânicas dos Municípios. De outro lado, aos Municípios coube o controle da política urbana, exercido através dos Planos Diretores cuja obrigatoriedade foi inserida nesse Texto Constitucional, conforme consta no art. 182 da Carta Magna, competência essa exclusiva desse ente federativo. Não é o Estado-Membro ou a União que ditará regras para o Plano Diretor Municipal ou imporá textos legais importados para aquela cidade. É o Município, através dos seus poderes constituídos, que legislará sobre o pleno ordenamento das funções vitais da cidade, de modo que essa cumpra a sua função social.

Assim, na Constituição ora vigente a autonomia municipal novamente consubstancia-se na política — eleição de Prefeito e Vereadores — e na descentralização, a qual redundará no reconhecimento de competências exclusivas municipais.

Há duas diferenças substanciais com os textos progressos. A primeira, embora assim não o entenda o mestre José Afonso da Silva, é a elevação do Município, agora expressamente, a ente federativo, detentor de parcela de poder e características específicas na organização federativa brasileira. A segunda relativa a técnica adotada pelo constituinte. Além dos tradicionais assuntos de interesse local (art. 30, I), que nada mais é do que o peculiar interesse, o legislador optou por enumerar algumas competências exclusivas, sem, contudo, afastar outras vinculadas ao interesse local. O art. 30, III a VIII são exemplificativos dessa enumeração. Dentre elas, no inc. VII consta “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, ponto que abordaremos com maior profundidade mais adiante.

III. A Lei Federal 6.766 e a competência municipal na Constituição anterior (1967, alterada pela Emenda Constitucional de 1969)

Como já frisado na introdução ao presente trabalho, a Lei Federal 6.766 dispôs sobre normas de natureza civil, penal, sanitária, administrativa, registrária e urbanística.

Passemos agora a analisar a competência do legislador federal para dispor sobre cada um dos conteúdos constantes do diploma legal em comento.

Sob a égide da Constituição anterior, quando aprovada a Lei Federal 6.766, direito civil e penal eram de competência da União (art. 8.º, XVII, "b" da CF). Da mesma forma o eram as normas de natureza sanitária e registrária (art. 8.º, XVII, "c", da CF).

Todavia, o mesmo não se pode dizer das normas de direito administrativo e daquelas de direito urbanístico.

As de direito administrativo por referirem-se a organização dos serviços locais, inclusive legislando sobre procedimentos acerca do exame e aprovação de projetos de parcelamento de glebas situadas em território municipal. Além destas, também constituem-se normas de direito administrativo o prazo de caducidade do ato de aprovação a ser submetido ao registro de imóveis. Ora, aos Municípios compete estabelecer até quando as diretrizes aprovadas e consubstanciadas no ato próprio vigem. Pode ser mais ou menos de 180 dias, dependendo da realidade municipal, pois o ato de aprovação nada mais é do que a adequação do loteamento a ser executado às diretrizes de desenvolvimento e aos padrões urbanísticos do respectivo Município. Assim, em muitos casos, pode a aprovação permanecer adequada aos requisitos municipais, mesmo excedendo o prazo estabelecido no art. 18 da Lei 6.766. O prazo taxativo, portanto, em nossa opinião, invade a competência municipal, pois o que ocorrerá é a aprovação de novo projeto, inobstante a verificação da necessidade face a mudança das diretrizes ou não dos padrões estabelecidos pelo Município.

É um imperativo legal em prol do Município é bem verdade, mas que invade matéria privativa, desse ente público, o qual *pode e deve definir* tais prazos, para melhor atender à realidade local.

A lei federal, em última instância, e nesse sentido é o ordenamento legal que está definindo o prazo de vigência das normas municipais, o que nos parece inadequado.

Para alguns essa dedução, do nosso ponto de vista lógico, interfere em outras esferas que refogem a competência municipal. É o caso das disposições penais. Diz-se que os Municípios não podem modificar os prazos estabelecidos pela Lei 6.766 porque estariam intervindo em matéria penal, alheia a sua competência, vez que o descumprimento de tais prazos constituem-se em fatos típicos criminalizados através dessa lei.

Data venia, discordamos desse entendimento.

O art. 50 da aludida lei, assim dispõe: “Constitui crime contra a Administração Pública: I — dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, *ou desacordo com as disposições desta lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios*; II — dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença”. (Grifos nossos).

Ora, entendido que o prazo estabelecido pela Lei 6.766 fere a autonomia municipal, prevalece aquele definido pelo Município. Desrespeitado esse prazo estabelecido pela municipalidade é que ocorre a transgressão penal, aliás como o próprio inc. I do artigo supracitado refere.

Esta norma é daquelas denominadas *normas penais em branco*, de tipo incompleto, eis que a descrição das circunstâncias elementares do fato tem de ser completada por outra disposição legal já existente ou futura. No caso em tela as circunstâncias elementares constarão da lei municipal. A norma penal estabelece o preceito principal que será complementado pela lei municipal, a qual será fonte subsidiária do Direito Penal. Nada obsta que assim o seja, pois o dispositivo que completa a lei penal em branco pode provir do mesmo órgão legislativo, de ato de autoridade diferente, de leis ou regulamentos originários de outros poderes.

Destarte, partem de pressuposto equivocado aqueles que entendem ocorrer invasão de competência da União se os municípios fixarem o prazo do art. 18 da Lei 6.766. No nosso entendimento, o contrário senso ocorre invasão de competência, eis que interfere na autonomia municipal.

Dito isto, passemos a análise das normas de natureza urbanística.

Já na época da publicação da Lei 6.766 os doutrinadores referiam a duvidosa constitucionalidade dos dispositivos que dispunham sobre normas sobre o parcelamento de glebas urbanas, pois diziam diretamente com o *peculiar interesse local*, cuja competência era dos Municípios (art. 15, II, da CF).

Sobre o tema, interessante trazer à colação opinião do Prof. Diógenes Gasparini, externada na obra *O Município e o Parcelamento do Solo Urbano*, “in verbis”:

“Não se encontra, no entanto, qualquer fundamento expresso para que a União pudesse, válida e indisputavelmente, dispor sobre os aspectos urbanísticos, embora, para alguns, a atribuição para editar normas sobre urbanismo esteja calcada na regra de competência, consignada a favor da União, prevista no inc. V (planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais) ou na contida no inc. XIV (estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento), do art. 8.º, da Carta Magna. *A falta de competência da União para legislar sobre essa matéria torna os dispositivos*

da Lei do Parcelamento do Solo Urbano a ela relacionados, pelo menos, de duvidosa constitucionalidade. A disciplina dos aspectos urbanísticos do parcelamento de glebas localizadas nas zonas urbanas ou de expansão urbana, por dizer de perto com o interesse local, cabe, como de há muito asseguram os municipalistas, ao Município.” (Grifos nossos).

A competência da União para criar normas de direito urbanístico foi construída pelos intérpretes a partir de vários dispositivos constitucionais, pois, a Constituição anterior não fazia menção expressa ao Direito Urbanístico. O art. 8.º assim previa: “Compete a União:

(...);

“V — planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais;

XIII — organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a sua e as inundações;

XIV — estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento.”

Destarte, desde aquela época a competência da União era para estabelecer diretrizes gerais sobre urbanismo, sem, contudo, interferir na competência municipal para dispor sobre o assunto.

A propósito José Afonso da Silva, in *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 77, assim se refere sobre as normas municipais de urbanismo:

“Em verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque, no sistema brasileiro, é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica”.

Aborda o mesmo tema ainda desta forma (p. 64):

“Mas o planejamento urbanístico típico se realiza a nível municipal. Aí é que o plano urbanístico é operativo e tem conseqüências jurídicas concretas e eficazes. Ele decorre da autonomia do Município em tudo quanto respeita a seu peculiar interesse (CF, art. 15, II)”.

A atividade legiferante municipal, portanto, deve apanhar esta concreitude e dinamicidade, elaborando seu regramento próprio em conformidade e harmonia com os ditames federais.

Os ditames federais, por sua vez, servem para pensar e planejar o País na sua globalidade. Organizar, por exemplo, planos nacionais de fomento de determinadas regiões ou, de outro lado, diretrizes gerais para conter o exacerbado e o desordenado crescimento demográfico de determinada região. Ainda, planejar a descentralização, criando áreas a serem dinamizadas, buscando o equilíbrio do sistema urbano brasileiro.

A própria Constituição Federal de 1967, modificada pela Emenda Constitucional de 1969 ao estabelecer as atribuições do Congresso Nacional,

institui competência para dispor sobre planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento (art. 43, IV).

Ora, coexistindo na mesma Carta Magna o art. 43, IV, com o art. 15, II (autonomia municipal, assegurada para dispor sobre assuntos de peculiar interesse local), implica deduzir que a União dispõe sobre regras gerais, sem interferir diretamente no peculiar interesse local.

Inobstante, a constatação de que alguns dos dispositivos da Lei 6.766/79 estavam eivados pela mácula da inconstitucionalidade ela prosperou sem maiores questionamentos. Isto porque foi um importante marco a nível brasileiro de legislação urbanística e da conseqüente publicização da outrora mera atividade particular. Ou seja, passou a haver expressa intervenção no domínio privado, prevendo, inclusive, mecanismos de natureza civil, visando a constrição do patrimônio particular, a fim de obrigar o loteador à cumprir os ditames legais que norteiam essa atividade urbanística de natureza pública, além de criar tipos penais especiais, introduzindo na esfera criminal atos antes alheios à sua competência.

Assim, em que pese os vícios apontados vingou a lei em sua íntegra, até porque dotava a autoridade municipal de maior força. José Afonso da Silva, em artigo publicado na *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, v. 3, sob o título "Parcelamento do Solo Urbano e as implicações da recente Lei reguladora da matéria com os interesses do Município", assim sintetizou a questão:

"Nesse campo, a lei do parcelamento do solo, que nos preocupa aqui, interfere com os interesses municipais, mas o faz em benefício deste, fixando um mínimo de ser observado nos loteamentos, dando força federal a autoridades locais para imporem condicionamentos mais rígidos e eficazes aos loteadores." (Grifos nossos).

Passados 14 anos da publicação da lei temos agora condições de avaliar a importância política do posicionamento jurídico acima expendido. Atualmente a atividade urbanística tem muito maior força e está plenamente inserida na cultura da sociedade. Pode-se dizer que de afronta ao proprietário particular as normas urbanísticas passaram a ser compreendidas como necessárias ao bom convívio, tanto que, em que pese os grandes interesses contrários, a função social da propriedade foi introduzida expressamente na Constituição de 1988.

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

IV. A Lei Federal 6.766 e a competência municipal na Constituição de 1988

O constituinte de 1988 organizou um sistema complexo de repartição de competências, de modo a partilhar o poder; entre os três entes federativos consagrados pela Constituição. Coexistem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente.

Sem dúvida alguma o objetivo teleológico da propositura deste sistema de repartição de competências é a descentralização de poder, tão propagada e almejada.

A nível de normas constantes da Lei 6.766 permanece sendo competência da União as de natureza penal (art. 22, I), civil (art. 22, I) e registária (art. 22, XXV).

As normas sanitárias passaram a ser competência concorrente para a União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XII).

As normas administrativas, pertinentes à organização do serviço público municipal, como as constantes na Lei 6.766 já analisadas no capítulo anterior, permanecem no âmbito da competência municipal (art. 30, I e V), até porque intrínsecas à autonomia municipal, assegurada pela Carta Magna.

Já quanto às normas de direito urbanístico, convém analisar de forma mais amíuê o disposto na Constituição Federal.

O Constituinte de 1988 optou por introduzir expressamente a atribuição para legislar sobre direito urbanístico. E o fez atribuindo competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal, no art. 24, I, da Carta Magna.

Exsurge, pois, o questionamento: o dispositivo previsto no art. 24, I, afasta a possibilidade do Município legislar sobre direito urbanístico?

Pensamos que não.

Primeiramente, porque pode exercer a competência suplementar do art. 30, II, na ausência de norma estadual ou federal sobre o assunto.

E, de outra parte, a mais relevante para a questão em comento, porque algumas normas de cunho urbanístico, precisamente aquelas que dizem diretamente com o interesse local predominante, são de competência municipal. Isto porque novamente coexiste na Constituição Federal o dispositivo genérico (art. 24, I), com a competência municipal exclusiva (art. 30, I e VIII).

Ademais, se assim fosse considerado, os Municípios também não poderiam mais legislar sobre direito tributário, obviamente naquilo que lhe defere a Constituição, qual seja a instituição de impostos de sua competência.

Ora, direito tributário, da mesma forma que o urbanístico, faz parte do elenco de competências concorrentes da União, Estados e Distrito Fed-

ral (art. 24, I). Todavia, ninguém discute que por força deste dispositivo reste prejudicada a criação dos tributos de competência municipal, até porque o art. 30, III, faz expressa menção a atribuição de instituição de tais tributos.

O mesmo ocorre com a matéria urbanística.

O art. 30, VIII, previu expressamente a competência municipal para dispor sobre uso e ocupação do solo urbano. E, mesmo que não o fizesse, a generalidade do disposto no art. 30, I — legislar sobre assuntos de interesse local — já autorizaria que o Município dispusesse sobre o assunto.

A propósito, é de se ressaltar que nada mais característico da atividade municipal do que a atribuição para dispor sobre o uso e o ordenamento do solo urbano. A própria digressão histórica apresentada nesse trabalho denota que inerente à atividade municipal sempre esteve a autonomia para legislar sobre peculiar interesse local. As normas de uso e ocupação, consubstanciadas nas leis de zoneamento, nos códigos de edificações, nas normas sobre arruamento ou loteamento, etc., são, portanto, típicas da atividade municipal, de competência exclusiva do Município.

Com efeito, há uma inovação apresentada pelo constituinte quanto a técnica tradicional que não enumerava as competências municipais, apenas referia a atribuição para legislar sobre o peculiar interesse local. Parece-nos que a opção vincula-se, também, à tendência de descentralização do poder, bem como é o reflexo da elevação do Município a ente da federação. Assim, há agora, previsão expressa das competências exclusivas municipais, sem, contudo, arredar outras não expressas, eis que, remanesce o dispositivo genérico no inc. I. Ordenamento e uso do solo urbano, é, pois, competência privativa municipal (art. 30, VIII).

A respeito, assim se manifesta Fernanda Dias Menezes de Almeida (p. 122):

“Foi mantida, sim, uma área de competências privativas não enumeradas, à medida que os Municípios legislarão sobre assuntos de interesse local (art. 30, I). Mas, o constituinte optou — e aqui está a diferença em relação à técnica anterior — por discriminar *competências municipais exclusivas* em alguns dos incisos do art. 30 e em outros dispositivos constitucionais.”

Diante disso, inobstante a previsão do art. 24, I da CF, uso e ocupação do solo urbano é matéria predominante local e prevista como matéria de competência exclusiva dos Municípios no art. 30, VIII, forte na interpretação sistemática do texto da Carta Magna.

Ainda, para efeito de argumentação, não poderíamos conceber uma interpretação restritiva que afastasse a competência do Município para dispor sobre Direito Urbanístico, naquilo que diz diretamente com o interesse local. Isto porque o próprio constituinte tratou de fortalecer o Município e não restringir as suas atribuições, em detrimento de sua autonomia.

Pelo contrário, além de dotar o Município de outros *status*, o constituinte deferiu os Municípios competências, como aquela do art. § 1.º do art. 182 da CF, que diz diretamente com o uso e a ocupação do solo urbano, visto que tais normas constam do Plano Diretor.

Não há, pois, como negar que ordenação do solo urbano diz diretamente com o interesse local e secundariamente com o interesse estadual e nacional.

Obviamente que, por ser tal interesse preponderante e não exclusivamente local, há necessidade de compatibilizar as normas municipais com as federais e estaduais. Esta interação implicará no respeito aos ditames postos nos planos nacional e estadual sobre a matéria, desde que esses não exorbitem sua competência e interfiram na competência municipal.

A nível de interpretação da Lei 6.766, significa dizer que tudo aquilo que adentrar na peculiaridade local (percentual de áreas públicas, tamanho de lotes, largura de vias, etc.), mesmo que em prol do Poder Público, é inconstitucional, pois configura-se em matéria de competência exclusiva dos Municípios.

Não há como entender que a Lei 6.766 estabelece padrões mínimos. O mínimo e o máximo quem deve estabelecer é o próprio Município, através de lei específica, e, atualmente, por força do disposto no art. 29, X, com a participação da população, através das respectivas associações. O mínimo e o máximo precisa ser o consenso entre os municípios de modo que atenda a realidade fática local.

Sobre o tema, trazemos à colação esclarecedora passagem da obra elaborada pela Prof.^a Fernanda Dias Menezes de Almeida, a saber (p. 128):

“Pelo sim, pelo não, preferiu o constituinte expressamente proclamar que o Município legisla, e com exclusividade, sobre assuntos de interesse local. (. . .). Cumpre retirar, por fim, que no âmbito de sua competência constitucional o Município exerce a função de legislar sem submissão hierárquica, sendo inconstitucionais a lei estadual e a lei federal que, desbordando dos limites das respectivas competências, invadirem o campo da competência municipal.”

Considerando todo o exposto, concluímos que se já havia dúvida quanto a constitucionalidade dos dispositivos da Lei 6.766 que dizem diretamente com o peculiar interesse local sob a égide da Constituição anterior, hoje tais incertezas são certezas plenas. Há efetiva inconstitucionalidade, e, portanto, o ordenamento infraconstitucional em comento não foi recepcionado na sua integralidade, face ao advento do novo Texto Constitucional.

E mais. Se anteriormente constitui-se em opção consolidar a Lei 6.766 para fortalecer a própria autoridade municipal, hoje é fundamental que o Município reassuma a responsabilidade pelo uso e a ocupação do solo urbano, em que pese a importante contribuição da Lei 6.766, a realidade brasileira denota a separação entre a cidade formal (de acordo com a lei)

e a informal (à margem da lei). É, pois, poder-dever do Município encontrar alternativas para reverter esta tendência, a qual contribui para segregação de parte da população que vive à mercê das regras de ocupação da cidade, inobstante conviverem no mesmo aglomerado urbano.

V. Conclusão

A Lei Federal 6.766 tem dispositivos que nasceram eivados pela mácula da inconstitucionalidade.

Se já o eram sob a égide da Constituição anterior, mormente agora que há expressa previsão da competência exclusiva municipal para dispor sobre o uso e a ocupação do solo urbano.

Ao instituírem os planos diretores, revisarem os atuais ou simplesmente modificarem a lei municipal do parcelamento do solo, os Municípios, se necessário para atender à realidade local, podem dispor de forma diferente da Lei federal 6.766, no que pertine às normas que interferem no peculiar interesse local. Entende-se por normas de peculiar interesse local aquelas que definem regras específicas para uso e ocupação do solo urbano, citando inclusive, os padrões urbanísticos a serem observados, bem como aquelas de natureza administrativa que interferem na forma de prestação do serviço público local.

Bibliografia

- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes — *Competências na Constituição de 1988*, Ed. Atlas.
- CRETELLA JR., José — *Comentários à Constituição de 1988*, v. IV, Forense Universitária.
- CF/1967 — *Constituição Federal de 1967*, modificada pela Emenda Constitucional de 1969.
- CF/1988 — *Constituição Federal de 1988*.
- DUARTE, José — *A Constituição Brasileira de 1946*, vol. 1.º, 1947. Rio de Janeiro
- FALCÃO, Alcino Pinto — *Constituição Anotada*, José Konfino, 1957, Rio de Janeiro.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves — *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, v. 1.º, Saraiva.
- FIRMO, Aníbal Bruno — *Direito Penal*, v. 1.º, 3.ª col., Rio de Janeiro, Forense, 1967.
- GASPARINI, Diógenes — *O Município e o Parcelamento do solo*, 2.ª ed., S. Paulo, Saraiva, 1988.
- MEIRELLES, Hely Lopes — *Direito Municipal Brasileiro*, Ed. RT, S. Paulo, 1993.
- RPGRS — *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, vol. 3.º, n. 4, 1980.
- SILVA, José Afonso da — *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 6.ª ed., 1990.
- *Direito Urbanístico Brasileiro*, Ed. RT, S. Paulo, 1981.